Ontario

Standing Committee on General Government

Report on the Impact on Women of the Government's Conversion Policy Relating to Child Care

2nd Session, 35th Parliament
41 Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON
GENERAL GOVERNMENT

Ontario
LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ PERMANENT DES
AFFAIRES GOUVERNEMENTALES

The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on General Government has the honour to present its Report on The Impact on Women of The Government's Conversion Policy Relating to Child Care.

Michael A. Brown
Chair

Queen's Park
July 1992

Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on General Government .

Report on the impact on women of the government's conversion policy relating to child care

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Rapport sur l'impact sur les femmes de la politique de conversion du gouvernement portant sur les soins à l'enfance.
ISBN 0-7778-0039-X

1. Maternal and infant welfare-Ontario. 2. Child care-Government policy-Ontario. 3. Mothers-Ontario-Social conditions. I. Title. II. Title: Rapport sur l'impact sur les femmes de la politique de conversion du gouvernement portant sur les soins à l'enfance.

HV861.C32056 1992 362.83'9 C92-092573-1E

MEMBERSHIP

STANDING COMMITTEE ON

GENERAL GOVERNMENT

MICHAEL A. BROWN
Chair

CARMAN MCCLELLAND
Vice-Chair

TED ARNOTT

WILL FERGUSON

***DEREK FLETCHER**

MARGARET HARRINGTON

RANDY R. HOPE

GEORGE MAMMOLITI

ROSARIO MARCHESE

****BILL MURDOCH**
(Grey)

DIANNE POOLE

JOHN SOLA

SUBSTITUTIONS:
*** GILLES BISSON**
**** CAMERON JACKSON**

Deborah Deller
Clerk of the Committee

Bob Gardner
Research Officer

Lorraine Luski
Research Officer

93-00880/

TABLE OF CONTENTS

	Page No.
TERMS OF REFERENCE	
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	
Child Care Provision in Ontario	2
Public Policy on Non-Profit and Private Child Care	4
SUMMARY OF HEARINGS	6
Ministry of Community and Social Services	6
Minister's Presentation	6
Response to Committee Questions	10
Opponents of Government Conversion Policy	11
Supporters of Government Policy	19
The Debate Over Quality of Care	23
RECOMMENDATIONS	26
APPENDIX I	
Dissenting opinion of the Liberal Members of the Standing Committee on General Government.	
APPENDIX II	
Dissenting opinion of the Progressive Conservative Party Members of the Standing Committee on General Government.	
APPENDIX III	
Schedule of Hearings and Witnesses	
APPENDIX IV	
List of Exhibits	

TERMS OF REFERENCE

Pursuant to Standing Order 123, the Standing Committee on General Government considered the following matter designated by Dianne Poole, M.P.P.

The impact on women of the government's policies relating to independent child care centres in that these policies will impose further barriers to women's full and equal participation in the employment market, such examination to include the role of independent child care centres, their history, development, quality and accessibility, and the impact that conversion of these centres into non profit will have on the public's right to choose, on the economy, on families with children in the centres, on the women who work in the centres, and on the small business women who operate the centres.

INTRODUCTION

On December 2, 1991 the Minister of Community and Social Services made a statement in the House on child care:

- Staff in non-profit child care services would receive up to $2,000 each in wage enhancements under a previously announced program.
- The government is allocating up to $75 million for new initiatives over the next five years "designed to facilitate the conversion of private child care operations to non-profit services and to strengthen the non-profit sector."
- In terms of existing private centres:
    - The Ministry will continue to license private child care centres.
    - Private centres which now receive Direct Operating Grants will continue to do so.
    - Private centres that currently have contracts with municipalities to provide subsidized care would continue to be eligible for subsidy payments. However, after January 1, 1992 the government will ask municipalities to agree that any new fee subsidies be directed to the non-profit sector unless the municipality is able to show the Ministry that non-profit care is unavailable.

Under Standing Order 123, the Standing Committee on General Government addressed this issue. The matter designated by the Official Opposition for the twelve hours of deliberation was:

> The impact on women of the government's policies relating to independent child care centres in that these policies will impose further barriers to women's full and equal participation in the employment market, such examination to include the role of independent child care centres, their history, development, quality and accessibility, and the impact that conversion of these centres into non profit will have on the public's right to choose, on the economy, on families with children in the centres, on the women who work in the centres, and on the small business women who operate the centres.

BACKGROUND

Child Care Provision in Ontario

Licensed child care in Ontario is provided by a mix of municipal and other non-profit centres and agencies and commercial operators. It is generally recognized that a far larger number of children are cared for in informal unlicensed settings with family members, friends or neighbourhood people (precise statistics are not available).

The following provides data on the licensed child care system in Ontario as of September 30, 1991 (all data is provided by the Ministry of Community and Social Services).

	Centres	%	Spaces	%
Non-profit	2,239	76	84,569	72
Private	688	24	33,011	28

Centres provide the bulk of licensed care. However, private-home day care agencies organize and supervise licensed care in individual homes. These agencies had March 1991 enrolment of 12,884 versus 125,742 for centres.

	Private Home Day Care Agencies	%	Approved Homes	%
Non-profit	105	87	8,066	92
Private	15	13	676	8

The private sector's share of licensed child care in the province has been declining.

Year	Number of Private Centres and Agencies	%	Licensed Spaces In Private Centres and Agencies	%
1980	817	50	31,515	52
1985	940	47	40,477	49
1990	718	26	33,230	34
1991	645	23	29,273	27

The funding of child care is relatively complex. Parent(s) pay a fee to the operator. This varies by the age of the child, the type of program, the community, etc. Depending upon their income, all or some of the fees of some parent(s) can be subsidized. Eligibility is assessed by the municipalities and the municipalities enter into a purchase of service agreement with the operator on behalf of the parent(s). The funding for fee subsidies is generally provided by the province to the municipalities. These funds are cost-shared with the federal government under the Canada Assistance Plan.

Direct Operating Grants (DOGs) are provided by the province to centres to improve staff salaries and for other approved purposes, such as staff training. The grant is paid directly by the province to licensed child care services who then pass on the funds to staff. Non-profit operators receive the full DOG. Private operators established as of December 1987 only receive the provincial portion of the DOG (50%), because under the Canada Assistance Plan the federal government does not contribute to private child care. Those private operators established after December 1987 are not eligible for the DOG. The Program Development Fund is used to help non-profit services with start-up expenses.

Public Policy on Non-Profit and Private Child Care

The recent announcements on the role of the private sector reflect important trends in public policy that have been evolving for some years in Ontario.

In 1980 the Progressive Conservative government enacted a series of initiatives to expand child care provision. They included the first provincial funds for start-up capital costs; these funds were limited to non-profit centres.

In 1987, the Select Committee on Health had examined the development of child care in Ontario, particularly the role of private provision, in 1987.

- It argued that a change in philosophy from the existing 'welfare model' was needed.

> There is a strong philosophic parallel with Ontario's system of public education. Education is provided to all children regardless of their family's financial situation . . . This philosophy is one which could be adapted for child care. Elements such as availability, affordability, choice, quality and parental involvement are all appropriate principles for a child care system.

- It recommended that the government undertake an expansion of the number of child care spaces and that this expansion should take place in the non-profit sector.

- It also recommended that direct grants be made available to both non-profit and the existing private sector and that the government should provide incentives for commercial child care operators who would like to convert to non-profit status.

In June 1987 the Liberal government released *New Directions for Child Care*. The policy paper stressed that:

> The goal of the government is to move child care from its present welfare connotation toward that of a basic public service . . . The government is determined that future child care growth will be in the non-profit sector.

A number of initiatives were announced with *New Directions*. The Direct Operating Grants were established and implemented in 1988. As noted above, they were available to private operators at half of the level of non-profit centres. The Program Development Fund carried on the capital support initiatives of the previous government and was implemented in 1987; it remained available only to non-profit operators. Incentives for private operators to convert to non-profit status were made available and some $4 million was set aside for capital costs, primarily buying property of operators who were converting. These funds were ultimately not used, as the government decided that large-scale incentives for conversion would have been too expensive.

In 1992 the NDP government issued a public consultation paper *Child Care Reform in Ontario: Setting the Stage*.

> Child care is an essential public service. The Ontario government believes that the best way to make it universally accessible is to encourage the expansion of non-profit, community-based child care services.
>
> Public money is limited and must be placed where it will create the greatest public benefit. The best way of promoting high quality programs is to direct funds where they will improve services. Institutions receiving public funds should be directly accountable to users, taxpayers and government. For these reasons, public funding will be used to support non-profit programs.
>
> We recognize the important contributions of for-profit programs in providing a service before government funds were available for child care. But we do not believe that public funds should be given to for-profit ventures, where the care of children is concerned. Child care, like health or education, is too important to be influenced by the pressures of the market place.
>
> For-profit centres will continue to exist and be licensed. They will not receive new public funding, but over the next five years, we will assist in converting to non-profit status those who wish to do so.

SUMMARY OF HEARINGS

The Committee held public hearings on March 24 and 25, 1992 in which it heard from the Minister of Community and Social Services and some 22 child care organizations, advocates, experts and providers.

Ministry of Community and Social Services

Minister's Presentation

On March 24, 1992, The Honourable Marion Boyd appeared before the Committee.

- The Minister emphasized a number of points at the outset:
  - The issue at hand was not the independence of centres. Government policy is that future expansion of financial support to child care will be directed to the non-profit sector.
  - The provision of child care had to be seen within the context of the government's commitment to women's equity: "in order for women to participate fully and in fact to be equitable partners in the economic renewal that is ongoing in this province, it will be necessary for us as a community to ensure that the children for whom we share responsibility, as the future citizens of our province, have the appropriate care that they require and parents expect . . ." Ensuring access to child care will be increasingly important with the growing labour force participation of women.
  - She amplified another facet of what she meant by employment equity:

    > increasingly people who work in this province are finding that in order to get work they need to be mobile. Parents of children need to be sure that if they get a job in another part of the province there is going to be the social infrastructure there to support them and their children in order for them to go and seek work.

- The child care system had developed very unevenly throughout the province.
  - Although the Ontario system is envied by other jurisdictions, governments have historically developed child care policy in a haphazard rather than systematic fashion.

- An important reason for significant regional variations in availability is that responsibility for subsidized child care is shared with municipalities, and different municipalities have taken very different positions on their role.

- The government wants to address these inconsistencies and ensure more equitable access to child care across the province. The Minister argued that "the only way we can do that is to really begin to reform the entire system so it becomes a system."

- A key part of this reform, especially in the current fiscal climate, is determining how to allocate resources.

  - Decisions must be made about how to strategically spend scarce public resources in order to work towards an equitable and consistent system.

- The government has concluded that it is most effective for public funds to be spent in the public sector:

  - Given the scarcity of public dollars, it is important to ensure they are spent in an accountable way.

  - There are no requirements for private operations to have a community-based or parent board.

  - Such boards facilitate parental input and the necessary community monitoring and scrutiny, not only of spending but of programs and care received by children. The Minister emphasized that "the independence of those community boards is very precious to those communities, to the parents and to some of the staff who may participate in them. In fact, that is an independence that takes into account the community good, not simply the views of the proprietor."

  - The Minister stated that these principles also apply to licensed private home child care agencies. The government believes "it is important for this kind of care to be operated through the non-profit systems so there can be the kind of input by staff, by providers and by parents, as well as the community at large."

- The Minister stressed that the private sector has made a significant contribution; especially in taking the lead in initiating services in many parts of the province. She stated "there is no question in my mind about the dedication and concern for children that have been there on the part of many for-profit operators."

> I would find it very distressing if there were to be a general sort of assumption that our decision in this way casts aspersions on the quality of care that is offered

through the for-profit sector, even though there is certainly evidence in many research reports that there are some differences in quality between for-profit and non-profit care. That was not the major concern that led us to this decision. The major concern was the use of public dollars within the accountable public sector.

- The goal of their decision to facilitate conversion, and the funding they announced to this end, was to ameliorate the effects on existing private operators.

- The Minister noted that there had been some concern and misinformation about how conversion would work:

  - Private centres currently receiving the Direct Operating Grants and subsidies contracts will continue to do so at the same level.

  - These centres have been operating in good faith on the assumption that they could be sure of a certain level of public funding, and will need to be grandparented.

  - New private centres cannot expect public funding.

  - She likened the current situation in which child care is increasingly being seen as an essential service for children to the historical development of the public education system in the last century. There had been many private schools, but "when we as a community moved to the realization that it was important to us to provide accessible education to all the children in Ontario, there was a move from the privatized approach to a public sector approach."

- The Ministry has established a reference group with private and non-profit representation to assist in strategically directing the conversion funds.

  - It will develop guidelines for Ministry area offices to work with private centres who want to convert, with non-profit centres who want to take on some of the tasks of private centres, and with new non-profit organizations that want to assist a private operator to convert.

  - The next step will be to analyze the existing availability of child care, project needs and determine priorities for conversions in specific communities.

- The Minister pointed to initiatives of the previous government, such as the decision to have child care facilities in new schools, which she supports but which were not strategically planned. For example, this policy did not take account of whether there were already sufficient private and non-profit operations in the vicinity of the new school.

- The Ministry needs to determine the allocation of resources carefully, looking at the numbers of children:
  - who can be expected to use child care;
  - who will need subsidized care; and
  - who will need care close to their home or close to their parent(s)' workplace.
- Conversion decisions will be made in such a strategic way.
  - Not everyone who wants to convert will be able to do so at once.
  - Priority will be put on areas that currently have no or too little non-profit care.
- The wage subsidy can be seen as a "down payment on pay equity."
  - The decision to direct this to the non-profit sector is part of "an expanded notion of pay equity which includes a proxy comparison for pay equity. That proxy comparison will be available for everyone who works in the child care sector."
  - Private operators will be in the same position as non-profit in terms of responsibilities around pay equity.

    > There is no reason to assume that women who work in the for-profit sector should not expect to get the same level of pay eventually. There is no doubt that it will be a financial burden to those for-profit operators, and we are saying that as part of their business plan when they begin, they will have to take into account their responsibility to meet pay equity guidelines.

  - The government recognizes that the gap in salary between the two sectors creates difficulties for private operators in attracting and retaining staff. "It is another reason we have decided to put our emphasis on the non-profit sector, so that we can assure that the salaries offered to those who are looking after our children reflect the value we place on those children and that we are doing so in a responsible way that reflects our commitment to equality for women."

Response to Committee Questions

During the course of the Minister's presentation and in subsequent discussions with other witnesses, Members of the Committee asked the Ministry to provide various information and to respond to specific questions.

- Members asked what studies the Ministry had done of the availability of child care in communities across the province.
    - The Minister replied that "There has been a fair amount of work done by the Ministry at the area office level in the past, but very little done in the sensitive way we need for strategic planning."
    - The Minister later noted that: "When we took over the government, we were shocked at the lack of reliable statistics . . ." She returned to the related problem of not having the information to properly monitor the system: "We in fact have allowed the system to grow without systematically evaluating and monitoring what goes on . . ."
- Members asked for copies of impact studies upon which the December 2, 1991 announcement had been based.
    - The Ministry replied that the announcement was based on consultation with Ministry staff and basic statistical information on file at the Ministry. No specific impact studies were provided.
- Members also asked for information on anticipated closures and job losses as a result of the announcement.
    - The Ministry replied that it had not done a specific survey of private operators with regard to these questions. Operators will be asked about their future plans as part of the implementation of conversion.
- Members asked for the names, associated expenditures and terms of agreement of private centres that had recently converted.
    - The Minister noted that about ten conversions underway at the time of the announcement had proceeded, but the government put a moratorium on further conversions until current discussions about how to most strategically plan implementation had been completed. The Ministry later confirmed that 11 private centres had converted between January 1 and September 30, 1991, but did not provide detailed information about these centres or any government funds involved.

- Members asked whether the Direct Operating Grants of private centres established prior to 1987 would still be available if the centre was sold.
    - The Minister replied that if the sale had been underway before her December 2, 1991 announcement, then the DOGs would automatically be transferred with the business. For sales initiated after the announcement, the DOGs would not be transferred.
- Members asked for a list of non-profit centres in financial difficulties.
    - The Ministry replied that while they require centres to report financially with regards to the DOG, no further data is collected on the financial situation of centres.
- Members asked for data on closures of child care centres.
    - The Minister noted that 47 private and 47 non-profit centres had closed. The Ministry does not pick up costs associated with closures. They would only provide funds in order to maintain a particular centre because of the lack of alternatives in that community.
- Members asked what plans were being developed to increase the accountability of child care centres.
    - The Ministry replied that they are working on a set of broad conditions and accountability measures which will apply across the whole child care system. These would be developed in consultation with the public. The short-term goal is to develop criteria for all non-profit providers and the long-term goal is to develop additional conditions to ensure the accountability of all child care organizations receiving public funds.
- Members asked how often centres were audited and visited by Ministry staff.
    - The Ministry noted that all centres are visited at least once per year for licensing purposes. All visits are documented in a centre's file.

Opponents of Government Conversion Policy

United Voices for Fair Treatment in Child Care

United Voices, a coalition of parents, staff and private operators, believes that current policy will result in the "predictable demise of up to 645 privately operated child care centres in Ontario." The policy will:

- create another expensive bureaucracy;
- lead to a less efficient system, with the result that child care will be more expensive to provide;
- reduce parental choice; and
- cause significant job losses and business closures as private centres are forced out of business by subsidizing competing non-profits.

They reject the view that accountability is a key difference between the private and non-profit sectors; in fact, they see accountability as an important problem in the non-profit sector. They cite the Provincial Auditor's 1989 report, arguing that it found problems of cost effectiveness, duplication and inadequate Ministry monitoring of non-profit centres.

More generally, United Voices criticizes existing policy:

- Provincial child care operating expenditures have increased 166% from 1987 to the 1992 estimated level, yet the number of children served in licensed care only increased by 7%.
- There is a declining need for child care: "presently over half of all families do not require any form of outside child care, and only 10% of all families with children under the ages of six currently use centre based care."
- "'Accessible to all' will mean building full and part time day care spaces to accommodate 1.7 million children - up from the present 120,000."

They propose that child care tax dollars should be targeted to parents waiting for fee assistance and to enhanced enforcement of the *Day Nurseries Act* to improve quality.

United Voices calls for a full audit by the Provincial Auditor of Community and Social Services and Education spending on child care. All major child care expenditures should be put on hold until this audit is completed. They also call for a public referendum on current policy.

Association of Day Care Operators of Ontario

The Association believes that the conversion policy will have an adverse impact on women:

- It will eliminate an important opportunity to be a business owner.
- New jobs may be created in the long run in the non-profit sector, but private jobs will be lost now. Staff will lose seniority, benefits and the choice of employment.
- It will limit women's choices as parents. Parents choose their centre for many reasons, but if a particular centre closes or converts, something will change in its program and it may no longer be what the parent wants.

They say 74 centres closed in the first quarter of 1991. They cite a decline of private centres from 940 in 1985 to 650 currently.

ADCO outlines the issues facing independent operators in considering conversion:

- the operators own or lease buildings, upon which they generally made additional investments to make the space suitable for child care;
- the required investments in equipment, toys, etc are worth far more than simply their depreciated value;
- various intangibles -- reputation, future earnings, seniority, career expectations, loss of salary and benefits, mental distress at being forced out of business, etc.

They argue that the government is refusing to recognize these issues. They also were not consulted about the December 1991 announcements.

The Association states that many municipal and regional councils have criticized provincial policy on conversion and supported independent operators within their areas.

They emphasize their general opposition to government policy. They see the issue of quality differences between the sectors as a 'red herring,' pointing to "the Levy-

Couglin Report of 1990. In the quarter ending September 1991, 95% of independent centres had clear licenses while only 94% of non-profits had clear licenses."

They also addressed accessibility; arguing that private operators have usually been the first into a new area of need and are quicker to develop new centres. They argue that "accessibility is not a question of auspice but rather one of availability of subsidy dollars." They note that government spending increased 43% on child care in the past three years while the number of actual children served declined by 12%.

They again cite the Levy-Couglin study as showing that Direct Operating Grants were effectively applied by private centres to improving salaries and benefits. The actual increase in salaries was less than half as much in private centres; but they received 50% of the DOGs of non-profit centres.

Finally, ADCO argue that a universal child care system would be too expensive: "Both operating costs and capital costs will run into the billions . . . The costs could run to over a thousand dollars per year in additional taxes for each and every taxpayer in this province." They argue that universal publicly funded systems have failed in other countries, such as Sweden and Britain.

Private Child Care Operators

A number of private operators appeared before the Committee to express their opposition to the government's conversion policy.

ABC Child Care Centres (London and Sarnia)

- Argues that available research shows that quality and accountability differences between the sectors are insignificant.
- Public opinion polls commissioned by ADCO indicate that the majority of Ontarians support the current mix of service providers.
- Notes that the City of London opposes the new policy as reducing the flexibility of the system and threatening small businesses.

- Competitive and business pressures never influence decisions regarding the care delivered to children.

- This chain of six centres will face bankruptcy because of the planned changes; these pressures will be worse if they are unable to replace subsidized children or if the DOG changes.

- Parental input is secured through quarterly and semi-annual meetings and routinely being available to individual parents. There are no formal parent advisory bodies or boards.

Brant Children's Centre (Burlington)

- The wage differential given to non-profits cannot be sustained over time; they will be forced to make up the differential for their employees. In order to recover this amount, they will need to raise fees by 20-25%. The pay equity amendments will result in a further pay differential. In combination with loss of subsidized fees, their business will likely cease to be viable.

- They will not convert to non-profit status:

    - There is no economic incentive to do so; there has been no indication that they will be bought out at fair market value.

    - They do not want to work with a non-profit board. "Speaking from personal experience, neither of us has much faith in non-profit boards. Their weaknesses are many: They typically are inexperienced; they are often a revolving door of people who come and go frequently. Parents on a board, for example, typically maintain interest only as long as their youngster is enroled in the centre. Finally, boards are a source of potential conflict of interest, for example, when parents on the board are asked to raise fees to which they must contribute . . . there are many other effective means to ensure parental involvement without forcing management to give up their decision-making authority."

- They oppose a universal directly-funded non-profit system:

    - They argue that only one in ten households requires pre-school child care; child care cannot be seen as an essential service.

    - Costs of a universal system are unaffordable.

- They support a system with the broadest alternatives; parents want choices, as indicated in a 1989 Halton survey, and diversity of operators breeds excellence.

Cedargrove (Mississauga)

- The government proposal won't be able to guarantee greater quality, accountability, etc.
- The operator wanted to own her own centre because of her experience during placement training in other centres "whose funding came from various auspices. I often felt that quality, enthusiasm and commitment was lacking. The reasons those things were not quite right as far as I could see was because the supervisor did not have absolute authority . . ."
- Their staff are as well qualified, if not better, than those of local non-profit centres.
- Her centre has an advisory board.
- They were told by regional officials that they would not be allowed to convert as there were sufficient non-profit spaces available in the area.

Children Are VIPs (Richmond Hill)

- The policy should be reconsidered. The witness had asked her staff whether to convert and all expressed their support for her continuing as private.
- She received a Ministry package which indicated that in order to receive information on conversion, she had to fill out a letter of intent to convert.
- The centre does not have a board.

Margaret Haynes (parent)

- Concern at the great costs of a publicly funded and universal child care system. Government policy should retain a role for independent sector and increase the number of subsidized spaces and resources for inspection.

Janet Hodgkinson (employee of a Hamilton private centre)

- Concern that this policy will result in her losing her seniority.
- Concern that government did not study the effect of the new policy on the creation of further spaces and employment.
- The commercial centres are not the fundamental problem in the child care system and should not be the focus of government reform plans.

Humberside (Toronto)

- The operator disputes that their quality is lower than non-profit; in fact, sees such assertions as "lies." Argues that private sector is higher quality.
- He argues that greater choice for parents leads to competition and this will stimulate excellence in all centres.
- Concern that private centre won't be able to hire qualified staff because they will all go to the non-profit sector as wages and conditions improve with public funding.
- The witness did not mention if they had a board.

Kathy's (Family) Home Day care Centres (Belleville)

- The effect of private centres being able to receive only half of the DOGs has been to make wage differences between independent and non-profit centres insurmountable. This has been exacerbated by the recent wage enhancement grant.
- A regional COMSOC official told a meeting of child care operators that a conversion package was being developed and that the proposed amounts for conversion would be no more than $1,000 per licensed space. This is unfair. There is no offer to purchase buildings, just toys and equipment. The fair market value in her area is $4,000 per licensed space plus real estate.
- In 1987 she surveyed her parents to ask if they wanted to be involved in an advisory board. The overwhelming response was that the parents felt such a board was not necessary. She would agree to such a board if parents wished it.

Little Red School House (Keswick)

- Argues that a mix of different types of centres facilitates parental choice and competition among centres.
- The current government policies threaten to eliminate private centres; this will endanger the jobs of large numbers of women who operate or are employed in this sector. It also reduces the employment choices of graduates of ECE courses.
- Argues that there is no profit to be made in day care field: "My profit is simply the salary I am paid for my work. If there is no profit, then I do not receive a salary."

- Expresses considerable anger at new policy. Objects to loss of control they would face with conversion to a non-profit centre governed by a board. Predicts that she, and presumably many others, would quit rather than lose their control.

- Does not have a board.

Moppet School Daycare (Newmarket)

- Believes that government policy has made her business worthless. Staff members express concern that they will be unable to find comparable employment.

- Stresses that private centres do not receive subsidization directly; subsidies go to parents in need who then decide where to enrol their child.

- In response to a question, she stated that she is a member of the Association for Early Childhood Education of Ontario and that the executive's decision to support the government's conversion policy had not yet been voted on by the Association as a whole.

Lisa Phillips (Acton -- submitted a letter but did not appear)

- Concern that the proposed policy jeopardizes a system which is currently working.

Ressel Day Care (Burlington)

- They believe that provincial government intends to have system that does not include private centres:

    - Differential support for wages has hurt staff directly and "forced private centres to raise fees and become less competitive."

    - This has also had a demoralizing effect on staff and staff turnover has increased.

- Their centre will close: owners will be out of work and staff will lose seniority and benefits as they move to non-profit. The cost of replacing the 192 spaces they provided, at an estimated $18,000 per space, would be $3.5 million.

- Did not mention their position on boards.

Wee Care Day Care (Niagara Falls)

- Prior to publicity about recent policy, parents never inquired as to the auspices of their centre; private ownership has not been an issue.
- Feel that their staff deserve the wage enhancements as much as those of non-profit centres.
- A staff member emphasized that it is unfair to limit the choices and wage enhancements of child care workers. Concern that she will lose her job or lose seniority and position if their centre must close.
- The operator noted that she and her partners would not be retained if the centre converted to non-profit status because they are nurses rather than ECE professionals.
- Believes that boards can make centres unwieldy.
- They note that their city and regional councils oppose government policy.
- Would be willing to open their books -- have never been asked.

Supporters of Government Policy

The Ontario Coalition for Better Child Care

The Coalition notes that it represents not only non-profit child care operators, but many other major groups concerned with child care. They emphasize that quality child care can only be delivered by a system not driven by the profit motive. They also note the long-standing support for non-profit provision from committees and reports at all three levels of government, including from Liberal and Conservative members of previous Ontario legislative committees.

They identify severe problems with the existing system:

- waiting lists. Municipal reluctance to maintain, let alone increase, the numbers of subsidized spaces shows that subsidization is not the answer;
- high deficits in programs;

- tinkering, such as the 5,000 subsidized spaces added last year, is not working.

The Coalition stresses the need for fundamental reform. The key components of this reform should be:

- child care must be directly funded by the province;
- the province would take on responsibility for recovering costs from parents or other levels of government'
- the municipal role would be eliminated -- variable commitments from different municipalities have been a major contributing factor to inequitable access;
- administration would be streamlined, allowing more funds to be directed to improving the provision and quality of child care; and
- "In a directly funded service is there room for a line in budget allocations reading 'profit'? Even if this was to be a small line, we doubt there would be public support, outside of the private operators themselves, to support public funding for private profit."

OCBCC supports the conversion program "because it will soften the dislocation of parents, children and child care workers in the for-profit sector." However, they expressed concern that the process had not been adequately planned; with the result that parents and private operators were fearful of their future when they could not get clear information from Ministry offices on how conversion would work. Overall, they believe that conversion will result in higher quality care as more programs are provided in the non-profit sector. They do not support grandparenting of the 50% level of the DOGs for the commercial programs that currently receive them.

Le Réseau Ontarien des Services de Gardes Francophone

Le Réseau is the network of about 50 Francophone child care centres; all of them are non-profit. They believe that public funding of child care should not be used to make profits and that non-profit child care is better for the Francophone community.

More specifically, if Francophones had to wait for private day care they would not have been able to develop adequate access. Le Réseau made several general points about the differences between private and non-profit provision:

- They were concerned that private Francophone centres had to take Anglophone children to fill spaces. The programs became either bilingual or predominantly Anglophone, and this contradicts the goal of promoting French culture through Francophone centres.

- They gave examples of two private Francophone centres, experiencing financial difficulties, that converted to non-profit. The centres were able to improve their books, equipment, toys, etc and parental involvement increased.

- They note that pay levels in non-profit centres are higher and argue that equipment, facilities and overall quality are as good in non-profit as the private sector.

More generally, they expressed concern about the shortage of qualified Francophone child care workers and the lack of college training programs.

The Association for Early Childhood Education of Ontario

AECEO felt it had to develop an explicit policy on commercial child care in response to policy changes through the 1980s. Governments had been moving from a 'welfare' view of child care to one of child care as a public service. At the same time, research on differences in quality of care and working conditions between the private and non-profit sectors had begun to reveal consistent patterns. As part of its deliberations, the Association organized research in Hamilton-Wentworth in 1986 which demonstrated that non-profit status and unionization of workforce had a positive influence on various indicators of quality such as staff turnover and wages/benefits. The witness emphasized that this study was conducted before DOGs and other changes; that it was when there was a 'level playing field' between the two sectors.

The Association's fundamental view is that child care is a public service and supports the government policy of converting centres from private to non-profit. They do not

oppose the existence of private programs, but do believe that public funding should go only to non-profit sector. The Association's executive supports current initiatives as having the potential to improve the system through the most effective allocation of available public funds. They are willing to consult on implementation in regard to areas such as protecting workers seniority with conversion.

Martha Friendly

Ms. Friendly, from the Childcare Resource and Research Unit of the University of Toronto, identified an important shift in policy over the last ten years:

- Governments had moved from a passive to a facilitative role, especially with the 1987 *New Directions in Child Care*.
- But the provincial government had not yet moved to a proactive role in relation to the provision of child care, as was common in the European Community.

She argues that we are now at an important crossroads: "for the first time, I think the government is looking at moving from a facilitative to what I hope will be a proactive role by establishing child care as a funded system and starting to see it as an essential public service." As did a number of other witnesses, Ms. Friendly saw this transition as paralleling the historical development of education and health care as they came to be organized and funded as public services.

A key philosophical question then is what role the commercial sector should play within such a policy framework. She cited the many groups including "unions and teachers' organizations, students' organizations, church organizations, women's organizations, child care associations from across the country . . . who say that child care needs to be a basic public service and it should not be for profit."

She commended the 1987 Report of the Select Committee on Health which had examined the role of private child care and differences with the non-profit sector:

- It had explored the same issues of accountability and quality that are now being discussed.

- The Liberal and Conservative majority (NDP members issued a dissenting opinion) had made recommendations that are still relevant, including that the government should develop a conversion plan for private centres and a better database on child care provision.

Moore Place Day Care (Georgetown)

- Decided to establish their centre as non-profit. According to the Director: "The difference I see between being for-profit or converting to non-profit is a wish to put education ahead of self interests." She argues that grants have enabled the centre to attract a motivated and stable group of staff.

The Debate Over Quality of Care

Participants in our hearings -- from the Minister and members of all caucuses to both opponents and supporters of current government policy -- agreed that differences in the quality of care between the private and non-profit sectors was not the main issue of dispute. The key arguments were over:

- the overall direction of public policy on child care;
- the role of private operators in the provision of child care; and
- the implications and wisdom of the particular policies of the current government on conversion of private centres.

Nonetheless, the issue of quality of care certainly did arise. The views of the major competing groups were predictable:

- The Ontario Coalition for Better Child Care and other supporters of a universal publicly funded system argue that a considerable body of research found that quality of care was inferior in private centres.

- The Association of Day Care Operators, United Voices and the many private operators who appeared maintain that they provide high-quality care that is at least the equal of non-profit centres, as demonstrated by the numbers of parents who choose private centres. They also argued that research on

> quality differences between the sectors is primarily from outside Ontario and that private sector staff are certified and centres regulated in the same way as the non-profit sector.

In addition to these competing interests, we heard from an independent consultant and an expert on child care research. Drs. Gillian Doherty and Laura Johnson reviewed the latest available research that compared the quality of care in private and non-profit programs.

Dr. Gillian Doherty

Dr. Doherty is an independent health and social policy consultant. She had prepared a comprehensive review of research comparing private and non-profit child care programs for the Ministry of Community and Social Services in 1991. She concluded that this and more recent research indicates "that quality is more likely to be found in non-profit than for-profit centres. I would like to put an emphasis on 'more likely,' because I am aware, and I am sure you are, that there are some very good for-profit and there are some abysmal non-profit. But when a government is trying to develop policy it has to look at an aggregate, not centre by centre." Dr. Doherty argued that research with different methodologies and conducted in various jurisdictions, including studies in Canada and Ontario, yielded consistent findings. This consistency reinforces the overall conclusion that there is a significant difference between private and non-profit programs.

Dr. Laura Johnson

The Policy Research Centre on Children, Youth and Families reviewed the best available data on the effect of auspice on quality. Dr. Johnson emphasizes that there are other important factors that shape the quality of care, such as parental involvement and standards and their enforcement. She also cautioned that she was commenting on categories of centres as opposed to particular centres. Dr. Johnson concludes that available research suggests that non-profit centres offer better quality care. She also argues that more Canadian research is needed to analyze the influence

of other factors such as parental involvement, greater resources available to non-profit, funding, standards and enforcement, etc.

RECOMMENDATIONS

Current Government Policy:

The government is currently involved in a province wide consultation about child care reform. The consultation seeks input from all those concerned about quality child care in Ontario, especially parents, providers, and community members.

Four principles will guide the reform of the child care system, as stated in the public consultation document, *Setting the Stage*:

> Quality is the cornerstone of the child care system;
>
> Child care services must be affordable;
>
> Child care services must be accessible;
>
> The child care system must be soundly managed.

Prior to the public consultation, the Minister of Community and Social Services made two policy announcements. First, that the government intends to direct tax dollars for further expansion of child care to non-profit services. Previous funding arrangements to the private child care sector will continue, and new private centres can be licensed but no new funding will be allocated to this sector. This policy builds on the previous Liberal government's 1987 policy document, *New Directions* and the federal government's restrictions on Canada Assistance Plan funding.

Public dollars are best spent within the non-profit sector because accountability is ensured there. The community boards which operate non-profit centres include the parents who use the programs and representatives of the larger community. The government believes that parental and community input is extremely important. It is part of our shared responsibility for child care. Given the fiscal environment we face right now, the government chose to place public dollars strategically to create an equitable, accessible, and accountable system.

The second announcement addressed the issue of encouraging the conversion of those private services that exist now to non-profit status. The government recognizes the time, effort and considerable financial contribution the private sector has made to child care in Ontario. Funding has been made available for those operators who wish to continue to provide child care services to their communities as a non-profit service. Again, these conversion funds will be allocated strategically so that they will meet as many requests as possible under the conversion guidelines being developed by a joint working group which includes representatives from private sectors and non-profit sectors.

The consultation is looking at the reform of the child care system through a staged process. First, a new management and funding structure needs to be in place so that services can be delivered as flexibly and responsibly as possible and so that we can build services in a consistent manner in the province.

The consultation began in April and will end in June 1992.

Recommendation #1:

> To continue the process of public consultations about child care reform.

Quality of Child Care

Standing Order 123 raised the question of how the December 2/91 announcement would impact on women. However, the Committee heard widely divergent views on the issue of quality of care in private versus non-profit centres.

Some witnesses felt that the government's funding policy (to target future support exclusively to non-profit child care services) was based on a belief that private centres offered lower quality care. The issue of quality was *not* the primary reason behind the government's decision. The government prefers non-profit child care because of its parental and community involvement and its accountability to the taxpaying community.

Quality has to be the cornerstone of the child care system. The government is currently consulting on how to develop strategies that promote excellence in staffing, to improved training, staff development programs, salary enhancements etc.

Some of the proposed directions regarding quality that the government is consulting on are:

- creating consistent standards that ensure regulated programs are accountable;
- ensuring that developmentally appropriate programs are delivered by trained and qualified staff;
- directly funding only those services which are regulated;
- expanding the network of child/family resource centres;
- providing parents and the public with information about the value of child care, its availability, and the forms in which it may be available.

Recommendation #2

> That monitoring of licensed child care continue to be stringently enforced especially as it applies to issues of child health and safety. The enforcement of standards should continue to be applied equally to private and non-profit operators. The consultation will provide advice about how quality can be maintained while more flexibility in delivery mechanisms is encouraged.

Employment and Pay Equity

Concern was raised that owners and employees of private operations will become unemployed as a result of the government policy. In addition, if private operations close down there is a fear that there will be lack of available child care, and parents whose children were enrolled in those programs will be forced to quit their jobs.

The government is currently negotiating the conversion implementation strategy and determining how to achieve adequate and fair compensation with representatives of the child care community, including private operators.

In the interim, the government has not removed and will not remove existing funding from private operators. There is no financial reason to close unless the operator was already in financial difficulty and unable to keep the business operating.

After conversion, staff may continue as employees entitled to seniority (by the successor rights under the labour legislation) but with improved funding for their salaries. Once a private program has converted to non-profit status, the staff will be eligible to receive the full direct operating grant (of which current private staff are receiving half) and the complete wage enhancement grant.

The wage enhancement grant announced by the Minister in December 1991 to staff in non-profit child care sector was a "down payment" on pay equity. It was designed specifically to improve the pay and benefits available to women working in non-profit child care services while new methods of determining pay equity through proxy are being developed. All staff of non-profit child care services, including child care workers, office staff, cooks, drivers, and cleaning personnel are eligible for this grant. Under proposed legislation, pay equity provisions will be required for all child care workers.

The recent Jobs Ontario Training Fund Program, which includes 20,000 new child care fee subsidies, increases the opportunities for employment in the non-profit sector for those few who may lose jobs due to centre closures.

Staff of Ministry of Community and Social Services (MCSS) Area offices will work with parents and owners of private operations and every effort will be made to ensure that suitable child care arrangements are available in the event of a conversion or a closure.

Recommendation #3

> That the government continue to negotiate the conversion policy and include employment impact of centre closing as one of the criteria for determining priority of funding.
>
> That MCSS Area Offices work to ensure that there will be the least disruption to children and parents in the event of a closure or conversion.

Accountability

Financial disclosure and accountability to parents and the larger community was an issue for operators of private child care at the Standing Committee. Many witnesses suggested that non-profit boards were less efficient and/or less responsible than private ownership.

Examples of excellence and irresponsibility can be found in both sectors. The government believes that financial accountability is best reached by non-profit boards of directors where parents have direct input and impact, and where full financial disclosure is available for public scrutiny.

Recommendation #4

> The government should ensure the accountability of public funds through the development of accountability measures and good management practices for child care boards of directors. The government has allocated 10 million dollars of the conversion fund specifically to the development of effective and accountable boards of directors.

Compensation for Conversion

Several witnesses believed that the government did not consult with the private sector prior to announcing the conversion initiative. However, the general government policy for directing public dollars to non-profit programs has been known for more

than five years, beginning with the previous government. In fact, in the 1987 document *New Directions for Child Care*, the then Minister, John Sweeney said:

> The government is determined that future child care growth will be in the non-profit sector. Expansion for this sector is consistent with the move toward recognizing child care as a basic public service.

Private programs have never been able to access child care start up dollars and only those private programs that existed when direct operating grants were announced in 1987 continue to receive them. Eligibility has never been extended to the rest of the private sector. Between January 1991 when the intention of the government to release a "down payment" on pay equity only to the non-profit sector was made known, and December when the final decision was announced, there was ample discussions of the implications and the concerns of both sectors. The government took into consideration the serious issues raised by the private sector; as a result the conversion package was announced.

The government is currently working with the private sector and individual operators in developing criteria, guidelines and procedures for implementing the conversion initiative. This reference committee has given both non-profit and private representatives important input on how to direct conversion funds strategically.

Recommendation #5

> Consultation with the reference committee should continue in order to develop a fair conversion plan that makes responsible use of public funds.

Parental Choice/Parental Input:

The government believes that parental input is essential, particularly regarding financial and program decisions. Non-profit programs with community and parent-based boards of directors can better respond to parents' needs.

Private centres will continue to exist and be licensed. Private centres are not being "legislated out of business". Parents who chose to enrol or keep their child in a private child care centre can continue in this choice. Private child care operations will continue to exist just as private schools continue to exist despite lack of government funding.

Recommendation #6

> To continue the public consultations to get input into flexible models to encourage diversity in options for parents, such as licenced home daycare, overnight day care and child resource centres.

Universality/Essential Service:

Quality child care is an essential public service as it is fundamental to:

- the social well-being of children, families and communities;
- the economic well-being of families and communities and is a key pre-requisite to the renewal of this province's economy;
- the long-term economic and social health of this province.

Our eventual goal of making child care universally accessible means increasing its availability, not making it mandatory. And the government acknowledges clearly that its goal of universal accessibility will take time to achieve and must be achieved only within the fiscal realities faced by our communities and our province.

At the Standing Committee hearings, some witnesses raised the concern about the cost of a universal "government-run" system. This government is committed to the creation of a government-licensed, community-run system of child care. However, these services would not be free - parents would contribute a fee to the extent of their financial ability.

Recommendation #7

That the government continue public consultations to get input on how best to determine how much parents should pay or if there should be guidelines on the maximum amounts that a family should pay. Subsidy arrangements for low income parents would continue to be available.

Recommendation #8

Parents should have the option of choosing child care that best meets their children's needs. If parents are currently receiving subsidies, they should be able to retain the right to choose and not forfeit their right to be subsidized.

Recommendation #9

The government should include in its conversion plan guarantees of security of tenure and mobility of benefits for the private sector child care workers who remain with the new non-profit centres.

Recommendation #10

The government should assist private sector workers whose centres do not qualify for conversion and are forced to close.

Recommendation #11

A compensation package which is fair and is seen to be fair by the operators and the public and which is manageable within the provincial budget should be negotiated by the government.

APPENDIX I

DISSENTING OPINION OF THE LIBERAL MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON GENERAL GOVERNMENT (THE "COMMITTEE"): THE IMPACT ON WOMEN OF THE GOVERNMENT'S POLICIES RELATING TO INDEPENDENT CHILD CARE CENTRES.

This dissenting report has been prepared for the following reason:

> *The Committee on General Government was specifically assigned the task of examining the impact of the conversion of private child care centres on women, children, and families. The NDP majority on the committee failed to fully examine this issue and instead focused on the funding of private versus non-profit child care centres.*

IMPACT OF CONVERSION PLAN ON WOMEN

Throughout the hearings, it was quite evident that the majority of those affected by the conversion policy will be women: women who work in the centres, operate the centres, and use the centres. Those who work in the centres have offered years of dedication to their communities, the children, and their employers. Because of the impact of the NDP conversion policy, private centre workers may well lose their accumulated benefits. In addition, they may lose the job security which they worked for. For those women who use the centres, the search for other centres that will provide them with the same degree of trust will be a difficult one. For the operators, the loss will also be great. Many have contributed not only their financial savings, but also their energies into the provision of a much needed service. In light of the tremendous impact this will have on women, we cannot support the policy announced on December 2, 1991, since we feel that these issues were not given adequate consideration.

IMPACT ON WOMEN WHO WORK IN PRIVATE CENTRES

For those women working in the private child care sector, there are concerns that centres will close. They are concerned about job security, loss of benefits, and inferior treatment as individuals by a government that was supposed to be committed to women. When Judith Preston of the Association of Day Care Operators addressed the committee, she described the total losses as intangibles -- reputation; future earning; seniority; education; career expectations; equity; time and effort; loss of salary and benefits; mental distress by being forced out... and the loss of livelihood and dreams. This was further supported by the testimony of Janet Hodgkinson, a staff member at Central Day Care Centre, a privately run centre in which Mrs. Hodgkinson has worked, by choice, for 21 years. Mrs. Hodgkinson stated that the government's policy has made her feel "inferior to a person with the same years of experience who is working in a non-profit centre. According to the government, I have therefore contributed nothing to the welfare of the children in my care."

Ian Gibb, owner and Executive Director of ABC Child Care Centre, also presented letters from his staff who wrote, "There is a lot more at stake than just money. What about loyalty? What about sweat and years of dedication? What about pride? There are employees at our centres, like myself, who have been with ABC from the beginning. That's 10 years of hard work and dedication. We are like a family. We are happy with the way things are, because each and every one of us has built up our centres to be what they are today."

Conversion affects not only employment status, but also the relationship between early childhood educators. Mrs. Hodgkinson explained that the government's actions has caused considerable division among early childhood educators. She stated that, "We have always worked together as a team in the past. Now we are at opposite ends of the field and it is a crying shame that this is happening....We are not friends any more".

Finally, the government's policy of only paying new wage enhancements to non-profit sector child care workers will widen the wage gap between non-profit and private workers. It will be increasingly difficult for private centres to attract and retain staff.

IMPACT OF PLAN ON WOMEN WHO USE THE CENTRES, THEIR CHILDREN AND FAMILIES

Convenience and trust are two major considerations when choosing a neighbourhood service such as child care. For many families, the centre they choose - regardless of auspice - is the one that provides the services they desire and is convenient in terms of location and hours of operation. A parent who currently receives a fee subsidy for a child in a private centre will continue to receive that subsidy and the child may remain in the private centre. However, the option of moving a sibling into that centre on a subsidized basis may no longer exist. For instance, if the sibling is receiving a subsidy under the Jobs Ontario program which prevents new subsidies from flowing to the private sector, siblings will have to separate. To keep the siblings together, the other choice faced by the parent is to remove the child from the private centre, which will eventually add to the demise of private operators. Any change in a child's routine should be avoided in the best interest of the child, assuming the existing conditions are safe and secure.

Witnesses such as Margaret Haynes, a parent, testified that the deliberate demise of the private sector will reduce parental choice significantly. Ms. Haynes stated: "If I cannot have freedom to choose my children's day care, what would make me believe that I will have a say in the quality of the service that I will receive? If somebody starts choosing my day care centre for me, how long is it going to be before they start choosing my doctor and dentist, etc? I do believe as a parent, and I have spoken to a lot of other parents, that we are capable of making our own choices when it comes to day care." Mrs. Haynes went on to state that quality and value, not auspices, were the two most important factors to her. She felt that non-profit did not guarantee better quality or better value.

The government was unable to provide details regarding the transition of children from one setting to another, in cases of conversion or closure due to the newly introduced policy. The government's failure to provide such information has left parents, staff and owners in a state of despair, and feeling quite uncertain about the child care arrangements they have chosen for their family.

IMPACT ON WOMEN WHO OPERATE THE CENTRES AS SMALL BUSINESSES

The women who own private centres face the loss of their livelihood if they are forced into converting or closing. Many individuals such as Cathy Sarginson and Carolyn Koff mortgaged their family home to invest in their child care centres. They now stand to lose everything. Some, like Carolyn Koff who has a Masters degree in Education, would not be certified to run a converted centre since they do not have the required E.C.E. degree.

In the past when government has expropriated existing businesses, fair market value has been paid for equipment and goodwill. The government has made it very clear that it will decide what is paid to operators, without any regard to the actual market value of their businesses. If the government wants to buy out existing child care centres, it should be prepared to pay fair market value. Operators have been given various figures for the purchase of their equipment, but the government admitted it has not developed a formula. However, the figure discussed was for toys and equipment only. There is no indication that there will be any buy out for expensive items such as stoves and refrigerators. No mention was made of the intangibles such as reputation, contacts and goodwill which will end if the business does. Such action in any other sector would simply not be tolerated.

Many private operators have invested not only their life savings but their energies into their businesses. The dramatic shift in government policy will force some into a state of bankruptcy. Is this a reasonable way to treat those who for many years and in many communities were the only ones providing licensed child care? Surely other strategies could have been established through a consultation before the policy was announced.

LACK OF ADEQUATE INFORMATION

During the hearings, the Minister of Community and Social Services was unable to provide any impact research regarding this policy or any written background information regarding the government's decision to implement this policy. One of the points raised by the Liberal caucus was that there was already an attrition of private child care centres, and growth was

occurring in the non-profit sector as desired. So why was there a need for a policy pushing the private sector into converting or closing? While the Minister was aware that attrition of the private child care sector was already occurring, she could provide no written documentation to support the necessity of this policy at the cost of $75 million dollars.

The Minister suggested that consultation had occurred. However, this was disputed by the private sector. The opinions of the private sector were not reflected in the policy and therefore bring into serious question the consultation process conducted by the Ministry of Community and Social Services.

While we support the expansion of the non-profit sector, we do not believe that it has to be achieved through the destruction of the existing private centres. In many instances, these private centres were the pioneers of child care. We believe that the NDP has chosen its own idealogy over what families need today. The despair and suffering caused by this dramatic shift in policy is not necessary. Strategies to deal with affordability and accessibility need to be dealt with immediately. This was a consensus reached by many witnesses.

DEFICIENCIES IN THE PROCESS

1. *Only 50% of private centres will be allowed to convert over the next five years, according to this policy. Yet, the policy to withhold new fee subsidies from the private sector was to be implemented January 1, 1992. The Minister failed to provide adequate information as to how centres would survive until the government finally converted them, if their application was even approved. For many private centres, the elimination of any additional subsidy will mean their immediate demise. In effect, the policy is a sham that forces the private sector out of business and may cause individuals to lose their life savings.*

2. *When the policy was announced, the government failed to present a strategy for conversion. In addition, a moratorium has been placed on the conversion of those centres wishing to convert. While the committee was informed that the consultation to develop a strategy for conversion would be occurring in the future, failure to provide any plan at the time of the announcement has caused great uncertainty for many families, centre staff and small business owners.*

3. *The policy fails to address issues such as affordability, accessibility and quality. The policy and the dollars allocated for implementation will not create one new space, nor any additional fee assistance for parents.*

4. *The policy favours non-profit boards, but the Minister acknowledged that many of these boards are not equipped to deal with management issues. Members of boards often lack training and skills. Also, there must be some assurance that boards are accountable and representative of the community. Such measures were not discussed in any detail.*

5. *The policy provides $10.8 million to non-profit centres which are in financial difficulty, but does not state the criteria as to which centres are eligible.*

6. *A number of municipalities have already refused to comply with the province's request to direct new subsidies to the non-profit sector only. How can consistency be achieved when so many are opposed? If the Minister had truly consulted all those concerned on this issue, she would have been aware of the fact that many municipalities will not comply. For municipalities, the issues are much greater. Several private operators indicated during committee hearings that the taxes paid by private sector child care operators are a source of municipal revenues. How can municipalities be expected to forego those revenues without any commitment by the Province to provide relief?*

7. *Across the province, subsidy is handled in two ways. In some cases, such as in Metropolitan Toronto, the subsidy is attached to the child. When the child moves to another centre, the subsidy goes with the child to the new centre. In other parts of the province, the subsidy is attached to the centre, as is the case in Ottawa. The Minister acknowledged that this will make implementation more difficult, and solutions to these difficulties were yet to be found.*

SUMMARY

In light of the tremendous impact this policy will have on women and children, and in light of the fact that many issues were not given adequate consideration, the Liberal caucus cannot support the policy announced on December 2, 1991. Quite clearly, the goal of this policy, expansion of the non profit sector, was already being achieved with the policy introduced by the Liberal government. At a time when issues such as affordability and accessibility need to be a top priority, the expenditure of millions of dollars on conversion cannot be justified.

The private sector has not been treated fairly in this matter. Private sector child care has made a significant contribution to the development of child care in this province and simply does not deserve such treatment. If quality of a centre - whether it be private or non-profit - is inadequate, then more attention should be given to the enforcement of standards. Rigid enforcement should result in the closure of any centre that does not meet the set standards, regardless of auspice.

RECOMMENDATIONS

1. *Given the fact that impact studies were not conducted prior to the policy announcement of December 2, 1991, the government should reconsider its conversion policy. The impact on women, children, and small business must be given more thought.*

2. *Those dollars that are being spent on conversion should be spent on fee subsidies and wage enhancements for all child care workers.*

3. *Parents should have the option of choosing child care that best meets their children's needs, regardless of auspice. All parents, including those who are currently receiving subsidy and those who qualify for subsidy in the future, should be able to retain the right to choose and not forfeit their right to be subsidized.*

4. *If the government chooses to proceed with this ill-conceived policy:*

    i) *The government should ensure that senority rights, security of tenure and mobility of benefits for displaced private sector child care workers are upheld. Qualified child care workers should be offered employment opportunities in non-profit centres.*

    ii) *The government should include in its conversion plan financial assistance for private sector workers whose centres do not qualify for conversion and are forced to close.*

    iii) *When determining the compensation package for owners of private child care centres which convert to non-profit, the government should base its offer on fair market value, determined as of December 1991.*

    iv) *The government should consider relief for municipalities which will lose many significant contributors to their tax base due to the conversion policy.*

    v) *New fee subsidies should be introduced immediately to deal with the accessibility crisis in the province.*

    vi) *Efforts to ensure a system that is managed with strict enforcement of current legislation must continue, with consideration given to the Enforcement Practices Review initiated by the Liberal government.*

APPENDIX II

MINORITY OPINION AND RECOMMENDATIONS OF THE ONTARIO PC PARTY MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON GENERAL GOVERNMENT'S REPORT ON CHILD CARE

The NDP Administration is aggressively pursuing a course of action designed to wipe out private child care. In our view, NDP policies designed to eliminate private sector involvement in the delivery of child care have discriminated against women as workers and owners. The NDP have tragically transformed the debate over different modes of child care services into an all out war against private child care workers and the sector that employs them. Taxpayers in Ontario will have fewer child care choices while being left with the tab to help the NDP hijack the private child care system.

These are some of the key reasons why we are unable to endorse the report developed by the NDP and Liberal parties of Ontario.

The root of the NDP ideology is the belief that parents cannot adequately care for their children. This in our view, is an insult of the highest degree to parents. We believe that parents should have the sole responsibility for deciding who cares for their children.

The demise of the private child care sector will mean that operators will lose their businesses and staff will lose seniority, benefits and their choice of employment.

Ontario's most vulnerable children have been forced to go without additional support and protective services as well as mental health treatment because the NDP Administration has spent the bulk of child resources on their expensive ideological experiment to rid the province of private child care services.

We are against the NDP policy of using scarce tax dollars to wipe out viable businesses providing quality services wanted and needed by the community. **New Directions: A Blueprint for Economic Renewal and Prosperity in Ontario**, by PC Leader Mike Harris recommends targeting increased child care funding to parents on the basis of need. We believe that by encouraging private sector involvement in the creation of child care spaces, and by subsidizing needy families, parents could be assured of greater choices and quality care for their children.

Chronology of Liberal and NDP Action against the Private Sector

There are at least 250 fewer private child care centres today than there were in 1985.

The demise of the private child care sector began with the signing of the Liberal-NDP Accord of May 1985. The Accord contained the commitment to reform day care to recognize child care as a basic public service. While universal child care is a laudable goal, both parties should have had the foresight to realize that universal child care is unaffordable and unrealistic.

It has been estimated that the capital costs of implementing a universally funded and accessible child care system to accommodate only half of Ontario's 1.7 million children under the ages of twelve, would be about $8.85 billion. Annual operating costs are estimated at $4 billion.

The Peterson Liberal Administration announced in 1987 that all new school buildings would have a non-profit child care centre. As a result, developing areas have non-profit child care in schools, but more established areas such as Metro Toronto have been left out. This policy has been applied across the board regardless as to whether or not child care services are needed, and no assessments of the effects of the policy on existing independent and non-profit centres have taken place.

In January 1991, the Minister of Community and Social Services announced a $30 million Wage Enhancement Grant or $2,000 salary increase for those working in a non-profit child care centre. This announcement discriminates against more than 6500 child care workers (most of whom are women) who work in private child care centres.

In November 1991 the NDP reaffirmed its' bias against the private sector by allocating $75 million to put private operators out of business. The $75 million will not put one more child into the child care system, will not help one parent get back into the workforce and will not create one new job.

At a time when school boards are closing schools, and hospitals are closing beds, the NDP has budgeted $16 million to buy the toys from private centres it is forcing out of business, $11 million to bail out non-profit centres in financial difficulty, and millions more to encourage conversion of private centres to non-profit.

The Minister has also directed that new fee subsidies be automatically given to non-profit programs unless a municipality is able to show that non-profit child care is unavailable.

The NDP conversion document outlines the ideological plan to destroy the private

child care sector. The intent of the conversion policy is clearly enunciated "...the long term policy is to have public funds only go to the non-profit sector", according to the June 10, 1992 draft guidelines circulated to the Child Care Reference Committee. The NDP goal to eliminate private child care is clear.

The NDP policy designed to convert private child care centres to non-profit is manipulative and does not address the importance of employment continuity including seniority rights and benefits with existing staff.

The NDP voted against a PC amendment to the Standing Committee on Government Agencies Report on Child Care to protect the seniority rights of displaced child care workers. This resounding no shows that the NDP view the thousands of women who work in private child care workers as little more than scab labour.

The NDP "consultation" document, **Setting the Stage** provides a blue print for disaster for the private child care sector. Assurances by the Rae Administration that the private child care sector would be consulted in the development of a comprehensive child care strategy have not been met. The document begins with the promise that child care should be delivered in a non-profit setting. Workers in private centres, operators, parents and children who now realize that their input will make no difference whatsoever to their Government's child care policy have been dealt a terrible blow.

The latest in a series of attacks by the Rae Administration at the women who work and own private child care centres is their June 24, 1992 decision to direct $97 million as part of the Jobs Ontario Capital Fund to the non-profit child care sector. This money is to be targeted over the next two years to build non-profit child care centres and to renovate and expand existing non-profit child care centres. This irresponsible use of our tax dollars comes at a time when thousands of spaces in both non-profit and private child care centres have closed because of under-utilization.

Ontario PC Party Recommendations

1. **That the Government initiate a child care reform process guided by the following four principles:**

   - quality of care for our children is the cornerstone of the child care system;
   - parents have the sole responsibility for deciding who cares for their pre-school children;
   - private and non-profit child care centres be treated in an equal, non-discriminatory manner by the provincial government;
   - workers in private and non-profit child care child care sectors be treated in an equal, non-discriminatory manner by the provincial government; and
   - that funding levels reflect the fiscal realities of provincial finances and be fully and completely accountable to the taxpayers of the province.

2. **The policy of building non-profit child care centres in new schools be reviewed.**

   In 1985, the Peterson Government announced that all new school buildings would have a non-profit child care centre. This has meant that high growth areas have non-profit child care in schools, but more established areas such as Metro Toronto have been left out.

   In response to a question about what kind of dialogue was occurring between the Community and Social Services Ministry and the Ministry of Education, Marion Boyd, herself a former Education Minister, indicated that she was unaware of any direct discussions on the future direction of child care services and early childhood education programs.

   This policy has been applied across the board regardless of whether there is a need for expansion of child care services. There is never a needs assessment to determine whether there is a need for additional child care services. The effects of such a policy on existing independent and non-profit centres is never taken into consideration.

3. **Allow workers in both the private and non-profit child care sectors to access the Wage Enhancement Grant (W.E.G).**

The January 1991 announcement of $30 million dollars to provide a $2,000 wage enhancement grant for workers in non-profit child care centres discriminates against the 6,500 staff in private centres.

Many private operators, staff and parents came before the committee to explain the detrimental effects of this decision on their sector. In order to retain staff the private child care sector will have to close the differential by raising fees by between 20-25%.

There is not much money to be made from child care. Approximately 70% of all revenue goes to staff salaries. The remaining 30% goes towards rent, food, supplies, equipment and maintenance. Profit is usually the money that is saved by owners doing things themselves (instead of paying other people to do it for them) or by doing things more efficiently.

We believe that workers in both child care sectors should receive the Wage Enhancement Grant. A case has been brought to our attention of the funding being withheld from a non-profit supervisor by her board which could be interpreted as a disciplinary action. We do not believe that non-profit boards should have the power to withhold W.E.G. funds from their workers, and feel that the Ministry of Community and Social Services should move quickly to ensure that all workers receive these funds.

4. **Make new fee subsidies available to parents to purchase services from the child care sector of their choice.**

The Minister of Community and Social Services announced that as of January 1, 1992, new fee subsidies would be given to non-profit programs unless a municipality is able to show that non-profit child care is unavailable.

In the past, parents who received a subsidy from their local municipal government were allowed to choose the centre for their child. If a parent decided to move their child into another child care centre, the subsidy followed the child. Historically, the government has always purchased day care services directly from the centre of the parents' choice.

This new NDP decision will divide families, as families with subsidies utilizing private child care will be forced to place younger sisters and

brothers in non-profit centres. The message to parents is clear, either move your children to a non-profit centre or be forced to deal with the inconvenience and stress of having children in more than one child care centre.

We believe that this policy discriminates against parental choice, and should be rescinded immediately. Many parents base their child care decisions on factors such as location and transportation. If this policy remains in place, it will create further hardship for families who want their children to receive needed child care services with continuity and sensitivity.

5. Freeze expansion of capital child care expenditures until an audit of child care spending has been completed by the Provincial Auditor.

Over the last three fiscal years (1990 to 1992), capital and operating expenditures have increased by 43%, yet the number of children served decreased by 12%. Much of this new money has been spent on one-time, capital funding for new non-profit centres.

We believe capital child care expenditures should be frozen (with the exception of new subsidies) until an audit of child care expenditures has been completed. Funding should only be allocated after a complete needs assessment. This is the only way to ensure that funding for expansion is made to those areas that are genuinely under-serviced.

5.1 Enact controls to ensure the financial accountability of public funds.

In 1989, the Provincial Auditor reported a serious accountability problem in the area of child care spending, particularly in the non-profit sector. A number of areas of misuse, wastage and duplication were cited at the municipal and provincial levels. For example, in Metro, 500 of the 700 licensed centres were inspected by both the Ministry and the municipality. The Auditor mentioned that even in 1989, there were vacant day care spaces. The problem was that a lack of subsidies prevented children from filling vacant spaces. It was recommended that the Ministry identify areas where unnecessary costs were being incurred, to free up funding which would enable more children to access the system.

The NDP have ignored the findings of the Provincial Auditor. The NDP Administration has proceeded a step further by developing more ways for non-profit centres experiencing financial difficulties to obtain additional tax dollars.

A careful analysis shows the rapidly expanding gap in the percentage increase in spending, in relation to the number of children served from 1985 to 1992.

5.2. Establish provincial "needs assessment" guidelines for the establishment of new non-profit child care centres.

Despite a decline in child care utilization since 1990, millions of tax dollars continue to be spent on building new non-profit centres, even in areas where there are spaces in existing facilities. For example, Richmond Hill saw the development of 11 new non-profit child care centres in 1991, despite availability of spaces in existing facilities. In Hamilton, 7 new non-profit centres opened in 1991, the same year that 12 centres shut down, 6 of these being non-profit and previously built with tax dollars. In spite of this, in February 1992, the Ministry of Community and Social Services announced $400,000 in funding to create another 42 non-profit child care spaces in Hamilton.

Lack of provincial planning has clearly resulted in millions of wasted tax dollars which should have been directed towards creating subsidized spaces for children in need.

6. The Government explore further child care funding mechanisms.

Kids First Parent Association of Canada has recommended that families be funded rather than institutions. Central to their belief is the recognition that all families with children have child care expenses regardless of where they are cared for. We agree with their rationale.

The NDP policy proposes to increase the intake of public dollars from all taxpayers and use the funding to fund one option of child care -- that of the non-profit institutional setting of care. A major problem with this philosophy is that not all families choose this form of child care for their children.

We believe that parents should have a fair opportunity to choose the child care that best suits their needs. The problem with the NDP system is the fact that parents who decide to utilize the non-institutional child care system will be paying twice for child care.

The Progressive Conservative Party of Ontario believes that cash allowances and tax credits developed in conjunction with the Federal Government could offer families greater choices in child care. We believe that these are options that should be explored.

Summary

We believe that the government has no business spending precious tax dollars to duplicate something the private sector already provides to the satisfaction of parents, children and taxpayers. The sad result has been the destruction of the livelihoods of predominately women child care workers, and owners in the private sector.

The millions of dollars that have been allocated by the NDP for the sole purpose of destroying the private child care sector should have been used to provide child care services for those in need.

We remain concerned about the casualties, largely women and children, of the NDP ideological vendetta against private enterprise in the delivery of health and social services.

The PC Party of Ontario is the only political party in this province that has consistently acknowledged the contribution and value of private child care services in Ontario. We have also supported expansion of non-profit child care where there is a demonstrated need for services.

We believe that private and non-profit child care operators and workers should be treated equally by the province. Government support should ultimately be channelled to parents, who are the best people to make decisions about their own children and the services they need.

APPENDIX III

STANDING COMMITTEE ON GENERAL GOVERNMENT

Schedule of Hearings and Witnesses

A G E N D A

Room 2

Tuesday, 24 March 1992

To consider matter designated pursuant to Standing Order 123 relating to Child Care.

10.00 a.m. - 12.00 p.m.	The Honourable Marion Boyd Minister of Community and Social Services Minister Responsible for Women's Issues
2.00 p.m.	United Voices for Fair Treatment in Child Care Jackie Cousins, Chairman Ellen M. Versteeg-Lytwyn
2.40 p.m.	Ontario Coalition for Better Day Care Jane Bertrand Kerry McCuaig Carol Anne Sceviour
3.20 p.m.	Association of Day Care Operators of Ontario Judith Preston, President
4.00 p.m.	Cancelled
4.20 p.m.	Humberside Montessori School Day Care and Village Nursery Felix Bednarski, Administrator
4.40 p.m.	Cedar Grove Children's Centre Sue Kendall, Director
5.00 p.m.	Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto Martha Friendly
5.10 p.m.	Adjournment

Wednesday, 25 March 1992

10.00 a.m.	Little Red School House Day Care Center Kathy Alexander
10.20 a.m.	ABC Child Care Ian Gibb, Executive Director
10.40 a.m.	Wee Care Day Care Joan Zimmerman Kristy Burnett
11.00 a.m.	Le Réseau Ontarien des services de gardes francophones Claire McCullough
11.20 a.m.	Brant Children's Centre Heather Knoepfli Peter Knoepfli
11.40 a.m.	Ressel Day Nursery School Greg Ressel Mariola McGinn
1.40 p.m.	Association for Early Childhood Education, Ontario Lesley Russell
2.00 p.m.	Gillian Doherty
2.20 p.m.	Kathy's (Family) Home Day Care Centres Kathy Sarginson
3.00 p.m.	Policy Research Centre on Children, Youth and Families Laura Johnson
3.20 p.m.	The Moppet School Diane McBride
3.40 p.m.	Janet Hodgkinson
4.00 p.m.	Children Are VIPS Carolyn Koff
4.20 p.m.	Moore Place Daycare Lucy Quaglia
4.40 p.m.	Margaret Haynes

APPENDIX Iv

STANDING COMMITTEE ON GENERAL GOVERNMENT

EXHIBIT LIST

Matter designated pursuant to Standing Order 123 relating Child Care.

EXHIBIT NO. 1/06/01	UNITED VOICES FOR FAIR TREATMENT IN CHILD CARE - Submission dated 23 March 1992.
EXHIBIT NO. 1/06/02	MINISTRY OF CONSUMER AND SOCIAL SERVICES - Report prepared by Gillian Doherty entitled Child Care - Factors Related to Quality in Child Care: A Review of the Literature.
EXHIBIT NO. 1/06/03	ELLEN VERSTEEG-LYTWYN - Submission dated 24 March 1992.
EXHIBIT NO. 1/06/04	ASSOCIATION OF DAY CARE OPERATORS OF ONTARIO - Submission dated 24 March 1992.
EXHIBIT NO. 1/06/05	LORNE PARK BAPTIST CHURCH - Submission dated 18 March 1992 by W. Masson, Chairman, Resources & Management Board.
EXHIBIT NO. 1/06/06	MARTHA FRIENDLY - Submission of excerpts from transcript from Select Committee on Health dated 24 March 1987.
EXHIBIT NO. 1/06/06A	MARTHA FRIENDLY - List of groups in favour of non-profit child care together with list of studies.
EXHIBIT NO. 1/06/07	CHILD CARE CENTRES - Submission by Ian Gibb, Executive Director of ABC Child Care Centres, London, Ontario entitled: "Listen to the People".
EXHIBIT NO. 1/06/08	CITY OF NIAGARA FALLS - Copy of Resolution by City on Government's day care policies dated 20 January 1992.
EXHIBIT NO. 1/06/09	ASSOCIATION OF DAY CARE OPERATORS OF ONTARIO - Submission dated 25 March, 1992

EXHIBIT NO. 1/06/10	LITTLE RED SCHOOL HOUSE DAY CARE CENTRE - Submission by Kathy Alexander.
EXHIBIT NO. 1/06/11	BRANT CHILDREN'S CENTRE - Submission by Heather Knoepfli and Peter Knoepfli dated 25 March 1992.
EXHIBIT NO. 1/06/12	MARIOLA MCGINN AND GREGG RESSEL - Submission.
EXHIBIT NO. 1/06/13	ASSOCIATION FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION - Report prepared by the Public Policy Committee, Association for Early Childhood Education, Ontario, Hamilton Branch entitled: "A Regional Analysis of Canada of Canada's National Child Care Subsidy System".
EXHIBIT NO. 1/06/14	GILLIAN DOHERTY - Submission entitled: "Quality in Non-profit and for-profit Child Care: A review of what the research tells us.
EXHIBIT NO. 1/06/15	GILLIAN DOHERTY - Excerpts from Gillian Doherty's book "Quality Matters in Child Care".
EXHIBIT NO. 1/06/16	KATHY SARGINSON - Submission dated 25 March 1992.
EXHIBIT NO. 1/06/17	KATHY SARGINSON - Submission dated 25 March 1992.
EXHIBIT NO. 1/06/18	THE POLICY RESEARCH CENTRE ON CHILDREN, YOUTH AND FAMILIES - Submission by Laura C. Johnson.
EXHIBIT NO. 1/06/19	JANET HODGKINSON - Submission.
EXHIBIT NO. 1/06/20	MOORE PLACE DAY CARE - Submission by Lucy Quaglia.
EXHIBIT NO. 1/06/21	CAROLYN KOFF - Submission.
EXHIBIT NO. 1/06/22	LISA PHILLIPS - Submission.
EXHIBIT NO. 1/06/23	MARGARET HAYNES - Submission.
EXHIBIT NO. 1/06/24	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - News Release dated 2 December 1991.

EXHIBIT NO. 1/06/25	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES- Response to questions from Dianne Poole.
EXHIBIT NO. 1/06/26	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - Child Care Quarterly Status Report provincial Summary as of September 30, 1991.
EXHIBIT NO. 1/06/27	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - Day Care Nurseries Information System: Table outlining number of for profit and non-profit French and Bilingual Programs in Ontario as of 31 December 1991.
EXHIBIT NO. 1/06/28	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - Copy of letter written to day care operators dated 24 February 1991.
EXHIBIT NO. 1/06/29	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - Study prepared by The Kapelos-Edwards Group for the Ministry entitled: Child Care Conversion Incentives Study, Background report dated 10 October 1989.
EXHIBIT NO. 1/06/30	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - Report prepared by Sharon M. West entitled: A Study on Compliance with the Day Nurseries Act at full-day child care centres in Metropolitan Toronto.
EXHIBIT NO. 1/06/31	MINISTRY OF COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES - Response to questions from the Committee dated 25 March 1992.

Ontario

Comité permanent des affaires gouvernementales

Rapport sur l'impact sur les femmes de la politique de conversion du gouvernement portant sur les soins à l'enfance

2e session, 35e législature
41 Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON
GENERAL GOVERNMENT

Ontario
LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ PERMANENT DES
AFFAIRES GOUVERNEMENTALES

L'honorable David Warner, député
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Le Comité permanent des affaires gouvernementales vous présente son rapport sur l'impact sur les femmes de la politique de conversion du gouvernement portant sur les soins à l'enfance.

Michael A. Brown
Président du comité

Queen's Park
Juillet 1992

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des affaires gouvernementales.
Rapport sur l'impact sur les femmes de la politique de conversion du gouvernement portant sur les soins à l'enfance

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Report on the impact on women of the government's conversion policy relating to child care.
ISBN 0-7778-0039-X

1. Mères-Protection, assistance, etc.-Ontario. 2. Enfants-Soins-Politique gouvernementale-Ontario. 3. Mères-Ontario-Conditions sociales. I. Titre. II. Titre: Report on the impact on women of the government's conversion policy relating to child care.

HV861.C32056 1992 362.83'9 C92-092573-1F

MEMBRES DU COMITÉ

DES AFFAIRES GOUVERNEMENTALES

MICHAEL A. BROWN
président

CARMAN MCCLELLAND
vice-président

TED ARNOTT

WILL FERGUSON

***DEREK FLETCHER**

MARGARET HARRINGTON

RANDY R. HOPE

GEORGE MAMMOLITI

ROSARIO MARCHESE

****BILL MURDOCH**
(Grey)

DIANNE POOLE

JOHN SOLA

REMPLAÇANTS:
*** GILLES BISSON**
**** CAMERON JACKSON**

Deborah Deller
Greffière du comité

Bob Gardner
Agent de recherche

Lorraine Luski
Agente de recherche

TABLE DES MATIÈRES

	Page
MANDAT	
INTRODUCTION	1
HISTORIQUE	2
Prestation des services de garde d'enfants en Ontario	2
Politique publique ayant trait aux services de garde d'enfants dans les établissements privés et sans but lucratif	4
RÉSUMÉ DES AUDIENCES	7
Ministère des Services sociaux et communautaires	7
Exposé de la ministre	7
Réponse aux questions du Comité	12
Opposants de la politique de conversion du gouvernement	14
Partisans de la politique du gouvernement	24
Le débat sur la qualité des services	29
RECOMMANDATIONS	32
ANNEXE I	
Opinion divergente des membres libéraux du Comité permanent des affaires gouvernementales.	
ANNEXE II	
Opinion divergente des membres progressistes-conservateurs du Comité permanent des affaires gouvernementales.	
ANNEXE III	
Calendrier des audiences et liste des témoins	
ANNEXE IV	
Liste des pièces	

MANDAT

Conformément à l'article 123 du Règlement, le Comité permanent des affaires gouvernementales a étudié la question suivante désignée par Dianne Poole, députée.

L'impact sur les femmes de la politique du gouvernement en ce qui concerne les garderies privées au sens où ces politiques imposeront d'autres obstacles à la pleine et égale participation des femmes au marché du travail. Cette étude doit inclure le rôle des garderies privées, leur historique, leur évolution, la qualité et l'accessibilité, ainsi que l'impact de la conversion de ces garderies en garderies à but non-lucratif aura sur le droit du public de choisir, sur l'économie, sur les familles qui ont des enfants dans les garderies, sur les femmes qui travaillent dans les garderies et sur les femmes-chefs d'entreprise qui exploitent des garderies.

INTRODUCTION

Le 2 décembre 1991, la ministre des Services sociaux et communautaires a fait une déclaration à la Chambre sur la garde d'enfants :

- Les membres du personnel des services de garde d'enfants sans but lucratif toucheraient jusqu'à 2 000 $ chacun lors de la revalorisation de salaire dans le cadre d'un programme annoncé antérieurement.

- Le gouvernement affecte jusqu'à concurrence de 75 millions de dollars pour de nouvelles mesures au cours des cinq prochaines années, «visant à faciliter la conversion d'exploitations privées de garde d'enfants pour en faire des services sans but lucratif et visant à renforcer le secteur sans but lucratif».

- En termes de garderies privées existantes :

    - Le ministère continuera à accorder un permis aux garderies privées.

    - Les garderies privées qui touchent maintenant des subventions directes de fonctionnement continueront de le faire.

    - Les garderies privées qui, à l'heure actuelle, ont passé des contrats avec les municipalités pour fournir des services de garde subventionnés continueraient d'être admissibles au versement des subventions. Cependant, après le 1er janvier 1992, le gouvernement demandera aux municipalités d'accepter que toute nouvelle subvention soit acheminée vers le secteur sans but lucratif, à moins que la municipalité ne puisse démontrer au ministère que les services de garde d'enfants sans but lucratif ne sont pas disponibles.

Dans le cadre du règlement 123, le Comité permanent des affaires gouvernementales a abordé ce problème. La question désignée par l'opposition officielle pendant les 12 heures de délibérations était la suivante :

> L'impact sur les femmes de la politique du gouvernement ayant trait aux garderies indépendantes au sens où cette politique imposera d'autres obstacles à la pleine et égale participation des femmes au marché du travail. Cet examen doit englober le rôle des garderies

indépendantes, leur histoire, leur développement, leur qualité et leur accessibilité, et l'impact que la conversion de ces garderies en garderies sans but lucratif aura sur le droit du public de choisir, sur l'économie, sur les familles qui ont des enfants dans ces garderies, sur les femmes qui travaillent dans les garderies et sur les femmes chefs d'entreprise qui dirigent ces garderies.

HISTORIQUE

Prestation des services de garde d'enfants en Ontario

La garde d'enfants agréée en Ontario est fournie par une combinaison de garderies et d'agences, municipales et autres sans but lucratif, et de garderies commerciales. Il est généralement admis qu'un nombre bien plus important d'enfants sont gardés dans un cadre informel, non agréé, soit par des membres de la famille, des amis ou des voisins (on ne dispose pas de statistiques précises).

On trouvera ci-dessous des renseignements sur le système de garde d'enfants agréée au 30 septembre 1991 (tous les renseignements sont fournis par le ministère des Services sociaux et communautaires).

	Garderies	%	Places	%
Sans but lucratif	2 239	76	84 569	72
Privé	688	24	33 011	28

Ces garderies fournissent l'essentiel des services de garde d'enfants agréée. Cependant, les agences de garde d'enfants en résidence privée organisent et supervisent les services de garde d'enfants agréée dans les maisons privées. Ces

organismes avaient des inscriptions de 12 884 places en mars 1991, contre 125 742 pour les garderies.

	Agences de garde d'enfants en résidence privée	%	Maisons approuvées	%
Sans but lucratif	105	87	8 066	92
Privé	15	13	676	8

La part du secteur privé des services de garde d'enfants agréée dans la province a diminué.

Année	Nombre de garderies et d'agences privées	%	Places agréées dans les garderies et agences privées	%
1980	817	50	31 515	52
1985	940	47	40 477	49
1990	718	26	33 230	34
1991	645	23	29 273	27

Le financement des services de garde d'enfants est relativement complexe. Les parents paient des frais à l'exploitant, ceux-ci variant selon l'âge de l'enfant, le genre de programme, la communauté, etc. Suivant le revenu, la totalité ou une partie des frais assumés par certains parents peuvent être subventionnés. Ce sont les municipalités qui jugent l'admissibilité aux subventions et qui concluent un contrat d'achat de services avec l'exploitant au nom des parents. La province subventionne d'ordinaire les municipalités. Le gouvernement fédéral prend à sa charge une partie de ce financement dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

La province fournit les subventions directes de fonctionnement (SDF) aux garderies afin d'améliorer les salaires du personnel et pour d'autres objectifs approuvés, comme

la formation du personnel. La subvention est directement versée par la province aux services de garde d'enfants agréée qui remettent les fonds au personnel. Les exploitants des garderies sans but lucratif reçoivent la totalité des subventions directes de fonctionnement. Quant aux exploitants privés établis depuis décembre 1987, ils ne touchent que la portion provinciale des subventions directes de fonctionnement (50 pour 100) parce que le gouvernement fédéral ne contribue pas aux services de garde d'enfants privés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Ces exploitants privés établis après le mois de décembre 1987 ne sont pas admissibles aux subventions directes de fonctionnement. Le Fonds d'élaboration des programmes sert à aider les services sans but lucratif pour les dépenses de démarrage.

Politique publique ayant trait aux services de garde d'enfants dans les établissements privés et sans but lucratif

Les annonces récentes sur le rôle du secteur privé reflètent les principales tendances de la politique publique qui se dégagent depuis quelques années en Ontario.

En 1980, le gouvernement progressiste-conservateur promulguait une série de mesures visant à élargir la prestation de services de garde d'enfants, notamment les premières subventions provinciales pour les dépenses en immobilisations au moment du démarrage. Ces fonds étaient réservés aux garderies sans but lucratif.

En 1987, le Comité spécial sur la santé avait examiné l'évolution des services de garde d'enfants en Ontario, notamment le rôle de la prestation des services privés en 1987.

- Il prétendait qu'un changement dans la philosophie s'écartant du modèle existant «d'aide sociale» était nécessaire.

  Il existe un parallèle philosophique puissant avec le système d'éducation publique en Ontario. L'éducation

> est fournie à tous les enfants, quelle que soit la situation financière de leur famille. Cette philosophie est une philosophie qui pourrait être adaptée aux soins de l'enfant. Des éléments comme la disponibilité, l'accessibilité, le choix, la qualité et la participation des parents sont tous des principes appropriés pour un système de garde d'enfants.

- Il est recommandé que le gouvernement entreprenne l'élargissement du nombre de places de garde d'enfants et que cet élargissement ait lieu dans le secteur sans but lucratif.

- Il est également recommandé que des subventions directes soient offertes tant au secteur sans but lucratif qu'au secteur privé actuel et que le gouvernement fournisse des encouragements aux exploitants commerciaux de ces services de garde d'enfants qui voudraient transformer leur établissement commercial en établissement sans but lucratif.

En juin 1987, le gouvernement libéral a publié *La garde d'enfants - Orientations nouvelles*. Le document de synthèse soulignait ceci :

> L'objectif du gouvernement est de faire passer la garde d'enfants de son orientation actuelle, qui est celle d'une forme d'aide sociale, à celle de service public essentiel [...] Le gouvernement est déterminé à ce que la croissance future des services de garde d'enfants s'effectue dans le secteur à but non lucratif.

Un certain nombre de mesures ont été annoncées dans *Orientations nouvelles*. Les subventions directes de fonctionnement ont été établies et mises en oeuvre en 1988. Comme on l'a noté ci-dessus, elles étaient offertes aux exploitants privés à 50 pour 100 du niveau offert aux garderies sans but lucratif. Le Fonds d'élaboration des programmes, qui reprenait les mesures d'appui aux immobilisations du gouvernement précédent, a été mis en oeuvre en 1987; il est demeuré disponible uniquement en faveur des exploitants sans but lucratif. On a réservé des fonds à l'intention des exploitants privés pour qu'ils puissent passer au système sans but lucratif et on a réservé 4 millions de dollars pour les dépenses en immobilisations, surtout pour

racheter les biens-fonds des exploitants qui passaient au système sans but lucratif. En fin de compte, ces fonds n'ont pas été utilisés, car le gouvernement a décidé que l'ampleur des fonds requis portant sur une large échelle pour la conversion aurait constitué une charge trop onéreuse.

En 1992, le gouvernement NPD a publié un document de consultation publique intitulé *Réforme des services de garde d'enfants en Ontario : Préparer l'avenir*.

> Les services de garde d'enfants constituent un service public essentiel. Le gouvernement de l'Ontario croit que la meilleure façon d'en favoriser l'accessibilité universelle consiste à encourager l'expansion des services de garde d'enfants communautaires à but non lucratif.
>
> Les fonds publics sont limités et doivent être affectés aux projets qui procurent le plus d'avantages pour la population. La meilleure façon de favoriser la mise sur pied de programmes de qualité élevée consiste à affecter les fonds aux activités susceptibles d'améliorer les services. Les établissements qui reçoivent des subventions de l'État doivent rendre des comptes directement aux utilisateurs, aux contribuables et aux autorités gouvernementales. Voilà pourquoi les fonds publics seront affectés à l'appui des programmes à but non lucratif.
>
> Nous sommes conscients de la contribution précieuse des programmes à vocation lucrative qui ont offert des services avant que le gouvernement affecte des fonds à la garde d'enfants. Cependant nous ne croyons pas, en ce qui concerne la garde d'enfants, que des fonds publics devraient être versés à des entreprises lucratives. La garde d'enfants, tout comme la santé ou l'éducation, est un domaine d'activités trop important pour qu'il soit livré aux forces du marché.
>
> Les garderies lucratives continueront d'exister et d'être agréées. Elles ne recevront plus de subventions de l'État, mais, au cours des cinq prochaines années, nous

aiderons celles qui le désirent à se transformer en garderies à but non lucratif.

RÉSUMÉ DES AUDIENCES

Le Comité a tenu des audiences publiques les 24 et 25 mars 1992 dans lesquelles il a entendu le témoignage de la ministre des Services sociaux et communautaires ainsi que ceux de 22 organismes de services de garde d'enfants, défenseurs, experts et fournisseurs de services de garde d'enfants.

Ministère des Services sociaux et communautaires

Exposé de la ministre

Le 24 mars 1992, l'honorable Marion Boyd a témoigné devant le Comité.

- La ministre a souligné un certain nombre de points dès le départ.
    - La question en jeu n'était pas l'indépendance des garderies. La politique du gouvernement veut que l'élargissement futur de l'appui financier aux services de garde d'enfants soit acheminé vers le secteur sans but lucratif.
    - La prestation de services de garde d'enfants devait être envisagée dans le contexte de l'engagement du gouvernement vis-à-vis de l'égalité des femmes : «Pour que les femmes participent pleinement, et à titre de partenaires égales, au renouveau économique qui se poursuit dans notre province, il faudra que nous, en tant que collectivité, nous assurions que les enfants dont nous partageons la responsabilité et qui sont les citoyens de l'avenir de notre province disposent des soins appropriés dont ils ont besoin et sur lesquels les parents peuvent compter [...]» Fournir l'accès aux services de garde d'enfants sera de plus en plus important étant donné la participation croissante des femmes à la population active.

- Elle a développé un autre aspect de ce qu'elle entendait par équité d'emploi :

> de plus en plus les gens qui travaillent dans notre province s'aperçoivent que pour obtenir un emploi ils doivent être mobiles. Or, les parents des enfants ont besoin d'être sûrs que s'ils obtiennent un emploi dans une autre partie de la province, ils puissent compter sur une infrastructure sociale capable de les aider et d'aider leurs enfants pour qu'ils puissent chercher du travail.

- Le service de garde d'enfants s'était développé d'une manière très inégale dans la province.

  - Bien que le système de l'Ontario fasse l'envie d'autres territoires, les gouvernements ont développé historiquement une politique de garde d'enfants au hasard plutôt que d'une manière systématique.

  - Une raison majeure des écarts importants dans l'accessibilité est que la responsabilité des services subventionnés de garde d'enfants est partagée avec les municipalités, or les diverses municipalités ont adopté des positions très différentes sur leur rôle.

- Le gouvernement souhaite éliminer ces divergences et assurer un accès plus équitable aux services de garde d'enfants dans la province. La ministre a prétendu que la seule façon de le faire est d'entamer véritablement une réforme de l'ensemble du système afin d'avoir un véritable système.

- Une partie essentielle de cette réforme, surtout dans le climat financier actuel, est de déterminer comment répartir les ressources.

  - Il faut prendre des décisions sur la façon de dépenser stratégiquement les deniers publics qui sont rares afin d'en arriver à un système équitable et homogène.

- Le gouvernement en a conclu qu'il est plus efficace de dépenser les fonds publics dans le secteur public :

  - Étant donné la rareté des deniers publics, il est important de s'assurer qu'ils sont dépensés d'une manière responsable.

- On n'exige pas que les exploitants privés aient un conseil composé de membres de la collectivité ou de parents.

- Ce genre de conseil facilite la contribution des parents et le suivi et l'examen attentif nécessaire de la part de la collectivité, non seulement des dépenses, mais également des programmes et des soins dispensés aux enfants. La ministre a souligné que l'indépendance de ces conseils communautaires est très précieuse pour les collectivités, pour les parents et pour certains membres du personnel qui peuvent y participer. En fait, cette indépendance permet de prendre en considération le bien de la collectivité, et non pas simplement les opinions du propriétaire.

- La ministre a indiqué que ces principes s'appliquent aussi aux agences de garde d'enfants en résidence privée titulaires d'un permis. Le gouvernement estime qu'il est important pour ce genre de soins qu'elles soient exploitées par l'intermédiaire de systèmes sans but lucratif de manière qu'on puisse tenir compte des suggestions du personnel, des fournisseurs de services, des parents et de la collectivité en général.

- La ministre a souligné que le secteur privé a apporté une contribution importante; notamment, en instituant des services dans plusieurs parties de la province. Elle a déclaré que le dévouement et la préoccupation des enfants de la part d'un grand nombre d'exploitants à but lucratif ne font aucun doute dans mon esprit.

> Je trouverais très déprimant que l'on pose de manière générale l'hypothèque que notre décision en ce sens jette un doute sur la qualité des soins qui sont offerts par l'intermédiaire du secteur privé, même si selon de nombreux rapports de recherche il y aurait des différences de qualité entre les soins du secteur sans but lucratif et ceux du secteur privé. Ce n'était pas là la préoccupation la plus importante qui nous a amenés à prendre cette décision. La principale préoccupation était l'emploi des deniers publics au sein du secteur public responsable.

- Le but de la décision de faciliter la conversion et la subvention annoncée à cette fin visait à améliorer les effets sur les exploitants actuels du secteur privé.

- La ministre a remarqué qu'il y a eu certaines préoccupations et certains malentendus sur la manière dont la conversion fonctionnerait :

- Les garderies privées qui reçoivent actuellement les subventions directes de fonctionnement et des contrats assortis de subventions continueront de le faire au même niveau.

- Ces garderies ont exploité leur entreprise de bonne foi en comptant sur un certain niveau de financement public, et il faudra tenir compte des droits acquis.

- Les nouvelles garderies privées ne peuvent compter sur un financement public.

- La ministre a tiré un parallèle entre la situation actuelle dans laquelle les services de garde d'enfants sont considérés de plus en plus comme un service essentiel pour les enfants et l'évolution historique du système d'éducation publique au siècle dernier. Il y a eu un grand nombre d'écoles privées, mais quand nous, en tant que collectivité, en sommes venus à prendre conscience qu'il était important de fournir un enseignement accessible à tous les enfants en Ontario, il y a eu un mouvement d'une approche privée à une approche publique.

- Le ministère a créé un groupe compétent composé de représentants du secteur privé et du secteur sans but lucratif pour l'aider à réaffecter d'une manière stratégique les fonds de conversion.

  - Ce groupe élaborera des lignes directrices pour les bureaux de district du ministère afin de collaborer avec les garderies privées qui désirent se convertir, avec les garderies sans but lucratif qui souhaitent prendre la relève de certaines tâches des garderies privées et avec de nouveaux organismes sans but lucratif qui souhaitent aider un exploitant privé à effectuer la conversion.

  - La prochaine étape consistera à analyser la disponibilité actuelle des services de garde d'enfants, à prévoir les besoins et à déterminer les priorités pour les conversions dans les diverses collectivités.

- La ministre a mentionné les mesures prises par le gouvernement précédent comme la décision d'instaurer des services de garde d'enfants dans les nouvelles écoles, qu'elle appuie mais qui n'étaient pas stratégiquement planifiés. Par exemple, cette politique ne cherchait pas à déterminer s'il y avait déjà suffisamment d'exploitations privées et sans but lucratif dans le voisinage des nouvelles écoles.

- Le ministère a besoin de déterminer l'affectation minutieuse des ressources en tenant compte du nombre des enfants :
  - qui, croit-on, seraient confiés à la garderie;
  - qui auraient besoin de services subventionnés;
  - qui auraient besoin de services proches de leur domicile ou proches du lieu de travail de leur(s) parent(s).
- Les décisions de conversion seront prises d'une manière stratégique.
  - Tous ceux qui cherchent à effectuer la conversion ne pourront pas le faire tout de suite.
  - L'accent sera mis sur les régions qui, à l'heure actuelle, n'ont pratiquement pas de services de garde d'enfants sans but lucratif.
- Les subventions de salaires peuvent être considérées comme un «acompte sur l'équité salariale».
  - La décision de faire bénéficier le secteur sans but lucratif de ces subventions fait partie d'une notion élargie de l'équité salariale qui comprend une méthode de comparaison avec des organismes de l'extérieur pour l'équité salariale. Cette comparaison profitera à tous ceux qui travaillent dans le secteur des services de garde d'enfants.
  - Les exploitants privés seront dans la même situation que les exploitants du secteur sans but lucratif sur le plan des responsabilités touchant à l'équité salariale.

    > Il n'y a aucune raison de supposer que les femmes qui travaillent dans le secteur privé ne doivent pas s'attendre à obtenir le même niveau de paie au bout du compte. Il n'y a aucun doute que ce sera une charge financière pour les exploitants du secteur privé et nous disons que, dans le cadre de leur plan d'entreprise quand ils démarrent, ils devront tenir compte de leurs responsabilités de respecter les lignes directrices en matière d'équité salariale.

  - Le gouvernement reconnaît que l'écart de salaire entre les deux secteurs crée des difficultés pour les exploitants privés quand ils veulent attirer et garder du personnel. «C'est une raison de plus pour laquelle nous

avons décidé de mettre l'accent sur le secteur sans but lucratif de sorte que nous puissions garantir que les salaires offerts à ceux qui s'occupent de nos enfants reflètent l'estime que nous avons pour eux et de sorte que la mise en oeuvre de notre politique se fasse d'une manière responsable qui reflète notre engagement vis-à-vis de l'égalité des femmes.»

Réponse aux questions du Comité

Au cours de l'exposé de la ministre et des discussions subséquentes avec d'autres témoins, les membres du Comité ont demandé au ministère de fournir divers renseignements et de répondre à des questions précises.

- Les membres ont demandé si le ministère s'était penché sur la question de la disponibilité des services de garde d'enfants dans les collectivités de la province.
    - La ministre a répondu que «le ministère a accompli une bonne somme de travail au niveau des bureaux locaux dans le passé, mais très peu de choses ont été accomplies de la manière voulue pour la planification stratégique.
    - La ministre a fait remarque par la suite : «Quand nous avons pris la relève, nous avons été stupéfaits du manque de statistiques fiables [...] Elle est revenue au problème connexe du manque de statistiques pour suivre convenablement le système : «En fait, nous avons permis au système d'évoluer sans évaluer et suivre systématiquement ce qui se passait [...]»
- Les membres ont demandé des exemplaires des études de l'impact sur lesquelles l'annonce du 2 décembre 1991 reposait.
    - Le ministère a répondu que l'annonce reposait sur la consultation avec le personnel du ministère et les renseignements statistiques de base dans les archives du ministère. Aucune étude précise d'impact n'a été fournie.
- Les membres ont également demandé des renseignements sur les fermetures prévues et les pertes d'emploi à la suite de l'annonce.

- Le ministère a répondu qu'il n'avait pas fait d'enquête précise sur les exploitants privés en ce qui concerne ces questions. On interrogera les exploitants sur leurs projets futurs dans le cadre de la mise en oeuvre de la conversion.

- Les membres ont demandé les noms, le montant des dépenses connexes et les termes de l'accord des garderies privées qui ont récemment effectué la conversion.

  - La ministre a fait remarquer qu'environ 10 conversions en cours au moment de l'annonce avaient abouti, mais que le gouvernement a interrompu toute autre conversion jusqu'au moment où les discussions actuelles sur la meilleure façon stratégique de mettre le plan en oeuvre seront terminées. Le ministère a confirmé, par la suite, la conversion de 11 garderies privées entre le 1er janvier et le 30 septembre 1991, mais n'a pas fourni de renseignements détaillés sur ces garderies ni sur le montant des deniers publics en cause.

- Les membres ont demandé si les subventions directes de fonctionnement des garderies privées, fondées avant 1987, seraient toujours disponibles si la garderie était vendue.

  - La ministre a répondu que si la vente était en cours avant l'annonce du 2 décembre 1991, les subventions directes de fonctionnement seraient d'office transférées avec l'entreprise. Quant aux ventes effectuées après l'annonce, le transfert n'aurait pas lieu.

Les membres ont demandé une liste des garderies sans but lucratif en difficulté financière.

Le ministère a répondu que l'on demande aux garderies de faire un compte rendu financier, en ce qui concerne les subventions directes de fonctionnement, mais qu'on ne recueille aucune autre statistique sur la situation financière des garderies.

- Les membres ont demandé des renseignements sur les fermetures des garderies.

  - La ministre a fait remarquer que 47 garderies privées et 47 garderies sans but lucratif avaient fermé leurs portes. Le ministère ne prend pas en charge les coûts liés aux fermetures. Le ministère ne fournit des fonds que pour maintenir une garderie en particulier parce qu'il n'y a pas d'autre solution dans cette collectivité.

- Les membres ont demandé quels plans étaient mis sur pied pour accroître l'obligation redditionnelle des garderies.

    - Le ministère a répondu qu'il étudie une série des lignes directrices fixant les conditions et les critères d'obligation redditionnelle qui s'appliqueront à l'ensemble du système de garde d'enfants. Celles-ci seraient élaborées en consultation avec le public. À court terme, il s'agit d'élaborer des critères pour tous les fournisseurs sans but lucratif et, à long terme, il s'agit de poser des conditions supplémentaires pour assurer l'obligation redditionnelle de toutes les organisations de garde d'enfants qui touchent des fonds publics.

- Les membres ont demandé quelle était la fréquence des vérifications et des visites des garderies de la part des fonctionnaires du ministère.

    - Le ministère a fait remarquer que toutes les garderies font l'objet d'une visite au moins une fois par an aux fins des permis. Toutes les visites font l'objet de rapports qui sont classés dans les archives relatives aux garderies.

Opposants de la politique de conversion du gouvernement

United Voices for Fair Treatment in Child Care

United Voices, une association de parents, de personnel et d'exploitants privés croient que la politique actuelle aboutira à la fermeture prévisible de peut-être 645 garderies aux mains d'exploitants privés en Ontario. Selon cette association, cette politique :

- engendrera une autre bureaucratie onéreuse;
- nuira à l'efficacité du système, ce qui aboutira à une augmentation du coût des services de garde d'enfants;
- réduira le choix des parents;
- causera des pertes d'emploi et des fermetures d'entreprises importantes à mesure que les garderies privées seront acculées à la faillite en raison de la concurrence des exploitants sans but lucratif qui toucheront des subventions.

Cette association rejette l'opinion que l'obligation redditionnelle est une différence clé entre le secteur privé et le secteur sans but lucratif. En fait, elle considère que l'obligation redditionnelle est un problème important dans le secteur des garderies sans but lucratif. Elle cite le rapport du vérificateur provincial de 1989 prétendant qu'il a mis à jour les problèmes de rentabilité et de double emploi ainsi que les lacunes de la part du ministère dans le suivi des garderies.

D'une manière plus générale, United Voices critique la politique actuelle :

- Les dépenses provinciales d'exploitation des services de garde d'enfants ont augmenté de 166 pour 100 de 1987 à 1992 (prévisions budgétaires), alors que le nombre d'enfants desservis par les services de garde agréée n'avait augmenté que de 7 pour 100.

- Les besoins de services de garde d'enfants sont en diminution. À l'heure actuelle, plus de la moitié de toutes les familles n'ont pas besoin d'une forme quelconque de services de garde d'enfants, et 10 pour 100 seulement de toutes les familles avec des enfants de moins de six ans recourent à l'heure actuelle aux services de garderies.

- «Accessible à tous» signifie que l'on créera des places de garderies à temps plein et à temps partiel pour s'occuper de 1,7 million d'enfants contre 120 000 à l'heure actuelle.

L'association propose que les fonds du contribuable destinés aux services de garde d'enfants soient affectés aux parents qui attendent de l'aide pour les frais de garde et pour mieux faire respecter la *Loi sur les garderies* afin d'améliorer la qualité.

United Voices réclame une vérification intégrale de la part du vérificateur provincial des dépenses en matière de garde d'enfants effectuées par le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère de l'Éducation. Il y a lieu d'interrompe toutes les dépenses importantes en matière de garde d'enfants jusqu'à ce qu'une telle vérification soit effectuée. L'association réclame également un référendum public sur la politique actuelle.

Association of Day Operators of Ontario

L'association croit que la politique de conversion aura un impact défavorable sur les femmes.

- Cette politique éliminera une occasion importante d'être chef d'entreprise.
- Elle amènera peut-être la création de nouveaux emplois à long terme dans le secteur sans but lucratif, mais une élimination d'emplois dans le secteur privé dans l'immédiat. Le personnel perdra son ancienneté, ses avantages sociaux et le choix d'emplois.
- Elle limitera le choix des femmes en tant que parents. Les parents choisissent leur garderie pour un grand nombre de raisons, mais si une garderie en particulier ferme ses portes ou se convertit, le programme ne sera plus le même et il se peut que sa formule ne soit plus celle que souhaitent les parents.

L'association dit que 74 garderies ont fermé leurs portes au premier trimestre de 1991. Elle cite une diminution des garderies privées de 940 en 1985 à 650 à l'heure actuelle.

L'association souligne les problèmes rencontrés par les exploitants indépendants lorsqu'ils envisagent la conversion :

- les exploitants possèdent ou louent des immeubles dans lesquels ils ont effectué, de manière générale, des investissements supplémentaires pour adapter les locaux à la garde d'enfants;
- les investissements requis en matériel, jouets, etc., valent bien davantage que leur simple valeur nette après amortissement;
- l'actif incorporel - la réputation, les gains futurs, l'ancienneté, les attentes de carrière, la perte de salaire et des avantages, l'angoisse mentale d'être acculé à fermer ses portes.

Elle fait valoir que le gouvernement refuse de reconnaître ces questions. Elle n'a pas non plus été consultée après les annonces de décembre 1991.

L'association indique qu'un grand nombre de conseils municipaux et régionaux ont critiqué la politique provinciale de conversion et appuyé les exploitants indépendants au sein de leur territoire.

Elle souligne l'opposition générale à la politique du gouvernement. Elle considère que la question de différence de qualité entre les secteurs est une diversion et elle mentionne le rapport Levy-Couglin de 1990. Au cours du trimestre terminé en septembre 1991, 95 pour 100 des garderies indépendantes avaient des permis en bonne et due forme, contre 94 pour 100 seulement des garderies sans but lucratif.

Elle a également évoqué la question d'accessibilité prétendant que les exploitants privés ont d'ordinaire été les premiers dans un domaine où les besoins étaient nouveaux et qu'ils sont plus rapides à mettre sur pied de nouvelles garderies. Elle prétend que l'accessibilité n'est pas une question de source de prestations, mais plutôt de disponibilité de subventions. Elle fait remarquer que les dépenses du gouvernement ont augmenté de 43 pour 100 en matière de garde d'enfants au cours des trois dernières années, alors que le nombre d'enfants a effectivement baissé de 12 pour 100.

Elle cite également l'étude Levy-Couglin qui démontre que les subventions directes de fonctionnement ont été effectivement utilisées par les garderies privées pour améliorer les salaires et les avantages. L'augmentation réelle des salaires a été inférieure de moitié dans les garderies privées, mais celles-ci ont touché 50 pour 100 seulement des subventions directes de fonctionnement touchées par les garderies sans but lucratif.

Enfin l'association prétend qu'un système universel de garde d'enfants coûterait trop cher. Tant les coûts d'exploitation que les coûts d'immobilisations atteindraient des milliards de dollars... Les coûts s'élèveraient à plus de 1 000 dollars par an en impôts supplémentaires, pour chaque contribuable de la province. Elle prétend que les systèmes universels subventionnés par les deniers publics ont échoué dans d'autres pays comme la Suède et la Grande-Bretagne.

Exploitants privés de services de garde d'enfants

Une certain nombre d'exploitants privés ont témoigné devant le Comité pour exprimer leur opposition à la politique de conversion du gouvernement.

ABC Child Care Centres (London et Sarnia)

- Prétend que les recherches effectuées font ressortir que les différences de qualité et d'obligation redditionnelle entre les secteurs sont minimes.
- Les sondages d'opinion publique demandés par l'ADCO indiquent que la majorité des ontariens appuie la composition actuelle des fournisseurs de services.
- Fait remarquer que la ville de London s'oppose à la nouvelle politique parce qu'elle réduit la souplesse du système et menace les petites entreprises.
- Les contraintes de la concurrence et des affaires n'influent jamais sur les décisions concernant les soins qui sont dispensés aux enfants.
- Cette chaîne de six garderies est menacée de faillite à cause des changements proposés. Ces contraintes seront exacerbées si les garderies ne sont pas en mesure de remplacer les enfants bénéficiant d'une subvention ou si les subventions de fonctionnement direct sont changées.
- La consultation des parents est assurée grâce à des réunions trimestrielles ou semestrielles et il est courant de demander l'avis de parents individuels. Il n'existe pas d'organismes ou de conseils consultatifs officiels de parents.

Brant Children's Centre (Burlington)

- On ne peut pas indéfiniment maintenir un tel écart de salaire entre les garderies privées et les garderies sans but lucratif. Les garderies privées seront forcées de combler l'écart en faveur de leurs employés. Pour récupérer les sommes ainsi versées, elles seront obligées d'augmenter les frais de 20 à 25 pour 100. Les modifications à la législation sur l'équité salariale aboutiront à un autre écart de salaire. Si l'on combine ces facteurs avec la perte des subventions, les entreprises privées ne seront plus rentables.

- Les garderies privées ne se convertiront pas en garderies sans but lucratif :

    - En effet, il n'y a pas d'avantages économiques à le faire, il n'y a aucune indication qu'elles seront rachetées à leur juste valeur marchande.

    - Les garderies privées ne veulent pas collaborer avec un conseil sans but lucratif. S'appuyant sur notre expérience personnelle, aucun d'entre nous n'a d'estime dans les conseils sans but lucratif. Leurs lacunes sont nombreuses. Ils manquent typiquement d'expérience. Les membres qui les composent sont très instables. Les parents qui font partie d'un conseil, par exemple, ne s'intéressent aux affaires du conseil que tant que leur enfant est inscrit à la garderie. Enfin, les conseils représentent une source de conflits d'intérêts possible. Par exemple, lorsque l'on demande aux parents qui font partie du conseil d'augmenter les frais auxquels ils doivent contribuer... Il y a bien d'autres moyens efficaces d'assurer la participation des parents sans forcer la direction à abandonner son pouvoir de décision.

- Elle s'oppose à un système universel sans but lucratif directement subventionné.

    - Elle prétend qu'un seul ménage sur dix a besoin de garde d'enfants avant l'école. On ne peut donc pas considérer la garde d'enfants comme un service essentiel.

    - Les coûts d'un système universel sont inabordables.

- Elle appuie un système avec un choix de solutions. C'est ce que réclament les parents, comme l'a indiqué une enquête effectuée à Halton en 1989, sans compter que la diversité des exploitants favorise l'excellence.

Cedargrove (Mississauga)

- La proposition du gouvernement ne pourra pas garantir une meilleure qualité, une meilleure obligation redditionnelle.

- L'exploitante voulait sa propre garderie à cause de son expérience au cours de la formation de stages dans d'autres garderies dont, ajoute-t-elle, le financement venait de diverses sources. J'ai souvent ressenti que la qualité, l'enthousiasme et l'engagement faisaient défaut. Si les choses n'allaient pas comme elles auraient dû aller, c'est parce que le superviseur n'avait pas les coudées franches.

- Le personnel est tout aussi qualifié sinon mieux que celui des garderies locales sans but lucratif.

- Son centre a un conseil consultatif.

- Les responsables régionaux lui ont dit qu'elle ne serait pas autorisée à convertir sa garderie, car il y avait suffisamment de places dans les garderies sans but lucratif dans la région.

Children are VIP's (Richmond Hill)

- Il faut repenser la politique. Le témoin a demandé à son personnel s'il souhaitait la conversion de sa garderie en garderie sans but lucratif et il a exprimé à l'unanimité son appui à sa décision de maintenir une garderie privée.

- Elle a reçu une trousse du ministère indiquant qu'afin de recevoir des renseignements sur la conversion, elle devait remplir une lettre d'intention de faire la conversion.

- La garderie n'a pas de conseil.

Margaret Haynes (opinion des parents)

- La préoccupation à l'égard des coûts immenses d'un système de garde d'enfants universel et financé par les deniers publics. La politique du gouvernement devrait maintenir un rôle au secteur privé et accroître le nombre de places subventionnées ainsi que les ressources afin d'effectuer des inspections.

Janet Hodgkinson (employée d'une garderie privée à Hamilton)

- Redoute que cette politique aboutisse à lui faire perdre son ancienneté.
- Redoute que le gouvernement n'ait pas étudié l'effet de la nouvelle politique sur la création d'autres places et sur l'emploi.
- Le problème fondamental du système de garde d'enfants ne réside pas dans les garderies commerciales, et ce n'est pas sur ce point que le gouvernement devrait mettre l'accent dans son plan de réforme.

Humberside (Toronto)

- L'exploitant n'admet pas que la qualité soit moins élevée que dans les garderies sans but lucratif; en fait, il considère qu'une telle prétention est un mensonge. Il prétend que le secteur privé offre une qualité supérieure.
- Il prétend que le plus grand choix dont disposent les parents favorise la concurrence, ce qui stimule l'excellence dans toutes les garderies.
- Redoute que la garderie privée ne puisse pas engager un personnel qualifié, car celui-ci se dirigera vers le secteur sans but lucratif où les salaires et les conditions de travail s'améliorent grâce aux deniers publics.
- Le témoin n'a pas mentionné si la garderie disposait d'un conseil.

Kathy's (Family) Home Day care Centres (Belleville)

- Le fait que les garderies privées ont pu obtenir la moitié des subventions directes de fonctionnement a eu pour effet de rendre insurmontables les écarts de salaire entre les garderies indépendantes et les garderies sans but lucratif. Cette situation a été exacerbée par la subvention récente visant à rehausser les salaires.
- Un fonctionnaire régional du ministère des Services sociaux et communautaires qui s'adressait à une réunion des exploitants de garderie a dit qu'une trousse de conversion était en voie d'élaboration et que les montants proposés pour la conversion ne dépasseraient pas 1 000 $ par place reconnue par un permis. C'est injuste. On n'a pas offert d'acheter les bâtiments, mais uniquement les jouets et le matériel. La juste valeur marchande dans sa région est de 4 000 $ par place couverte par un permis, plus les biens-fonds.

- En 1987, elle a fait une enquête auprès des parents pour leur demander s'ils voulaient participer à un conseil consultatif. Un grand nombre de parents ont répondu massivement pour indiquer qu'ils n'estimaient pas nécessaire d'avoir un conseil de ce genre. Elle serait d'accord pour en instituer un, si les parents le souhaitaient.

Little Red School House (Keswick)

- Cette garderie prétend qu'un mélange de divers types de garderies facilite le choix des parents et la concurrence entre les garderies.

- La politique actuelle du gouvernement menace d'éliminer les garderies privées, ce qui met en danger les emplois d'un grand nombre de femmes qui exploitent une garderie où elles sont employées. Elle réduit aussi le choix d'emplois des diplômés pour les cours en éducation des petits.

- La garderie prétend qu'il n'y a pas de bénéfices à faire dans les garderies, mon profit c'est simplement mon salaire que je touche pour mon travail. S'il n'y a pas de profit, alors je ne touche pas de salaire.

- Exprime une colère violente vis-à-vis de la nouvelle politique. S'oppose à la perte de maîtrise qui la menace en cas de conversion à une garderie sans but lucratif régie par un conseil. Elle prédit qu'elle-même, et vraisemblablement bien d'autres, abandonneraient la partie plutôt que de perdre la maîtrise de leur entreprise.

- N'a pas de conseil.

Moppet School Daycare (Newmarket)

- Cette garderie croit que la politique du gouvernement a rendu son entreprise sans valeur. Les membres du personnel craignent de ne pas être en mesure de trouver un emploi comparable.

- Souligne que les garderies privées ne touchent pas directement de subventions. Les subventions vont aux parents dans le besoin qui décident alors où inscrire leur enfant.

- En réponse à une question, elle a indiqué qu'elle est membre de l'Association d'éducation des petits de l'Ontario et que la décision du bureau directeur

d'appuyer la politique de conversion du gouvernement n'avait pas encore fait l'objet d'un vote de la part de cette association dans son ensemble.

Lisa Phillips (Acton - a présenté une lettre mais n'a pas témoigné)

- Redoute que la politique envisagée mette en danger un système qui marche à l'heure actuelle.

Ressel Day Care (Burlington)

- Elle croit que le gouvernement provincial a l'intention d'avoir un système qui ne comprend pas de garderie privée.

  . La différence de subvention aux salaires a nui directement au personnel et a forcé les garderies privées à relever leurs droits d'inscription et à devenir moins compétitifs.

  . Cette différence dans les subventions a exercé un effet démoralisateur sur le personnel, ce qui a amené une plus grande rotation du personnel.

- Le garderie va fermer ses portes : les propriétaires seront sans travail et les membres du personnel perdront l'ancienneté et les avantages dont ils jouissent lorsqu'ils travailleront dans des garderies sans but lucratif. Le coût de remplacer les 192 places fournies à un coût estimatif de 18 000 $ la place équivaudrait à 3,5 millions de dollars.

- N'a pas mentionné la position de la garderie sur les conseils.

Wee Care Day Care (Niagara Falls)

- Avant la publicité sur la politique récente, les parents ne posaient jamais de questions sur les sources de la garderie. La propriété privée n'était pas en jeu.

- Estime que le personnel mérite les hausses de salaire comparables à celles dont jouit le personnel des garderies sans but lucratif.

- Un membre du personnel a souligné qu'il était injuste de restreindre les choix et les augmentations de salaire des travailleurs des garderies. Elle s'inquiétait de perdre son emploi ou de perdre son ancienneté si la garderie devait fermer ses portes.

- L'exploitant a fait remarquer qu'elle et ses associés perdraient leur emploi si la garderie devenait une garderie sans but lucratif parce que ce sont des infirmières plutôt que des professionnelles de l'éducation des petits.

- Croit que les conseils peuvent alourdir la gestion des garderies.

- Fait remarquer que la ville et les conseils régionaux s'opposent à la politique du gouvernement.

- Serait prête à divulguer sa comptabilité. On ne le lui a jamais demandé.

Partisans de la politique du gouvernement

The Ontario Coalition for Better Child Care

Cette association fait remarquer qu'elle représente non seulement les exploitants de services de garde d'enfants sans but lucratif, mais un grand nombre d'autres groupes importants qui se préoccupent des gardes d'enfants. L'association souligne que la prestation de services de garde d'enfants de qualité ne peut être assurée que par un système qui n'est pas animé par le motif du profit. Elle fait également remarquer l'appui de longue date à la prestation de services sans but lucratif de la part de comités. Un tel appui ressort également des rapports présentés aux trois niveaux de gouvernement, notamment de la part des membres libéraux et conservateurs de comités précédents de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Cette association indique plusieurs problèmes graves dont souffre le système actuel :

- listes d'attente. L'hésitation des municipalités à maintenir, sans même parler d'accroître, le nombre de places subventionnées indique que les subventions ne sont pas la solution;

- déficits élevés des programmes;

- la politique à la petite semaine comme l'ajout de 5 000 places subventionnées l'an dernier ne marche pas.

L'Association souligne la nécessité d'une réforme fondamentale. Les éléments clés de cette réforme devraient s'inspirer de ce qui suit :

- la province doit financer directement les services de garde d'enfants;
- la province assumerait la responsabilité de récupérer les coûts auprès des parents et des autres niveaux de gouvernement;
- le rôle des municipalités serait éliminé - les engagements variables provenant de municipalités différentes ont été un facteur qui a contribué énormément aux injustices sur le plan de l'accessibilité;
- l'administration serait rationalisée, ce qui permettrait de réaffecter davantage de fonds à l'amélioration de la prestation et de la qualité des services de garde d'enfants.
- «Dans un service subventionné directement, faut-il faire une place à une rubrique dans les affectations budgétaires qui se nomme profit? Même si c'était une toute petite rubrique, nous doutons que le public, en dehors des exploitants privés eux-mêmes, appuie le financement public du profit privé.»

L'OCBCC appuie le programme de conversion «parce qu'il atténuera le bouleversement des parents, des enfants et des moniteurs du secteur privé». Cependant, l'association a exprimé sa préoccupation que le processus n'ait pas été convenablement planifié. Résultat : les parents et les exploitants privés ont craint pour leur avenir quand ils n'ont pas pu obtenir des informations sans équivoque des bureaux du ministère sur la façon dont la conversion se ferait. Dans l'ensemble, l'Association croit que la conversion aboutira à des services de meilleure qualité du fait qu'un plus grand nombre de programmes seront offerts dans le secteur sans but lucratif. L'association n'appuie pas les droits acquis des programmes commerciaux qui bénéficient à l'heure actuelle de subventions directes de fonctionnement au niveau de 50 pour 100.

Le Réseau ontarien des services de garde francophone

Le Réseau comprend environ 50 garderies francophones; toutes ces garderies sont sans but lucratif. Il croit que le financement public des services de garde d'enfants ne devrait pas servir à réaliser des profits et que les services de garde d'enfants sans but lucratif conviennent mieux à la communauté francophone.

Plus précisément, si les francophones avaient dû compter sur les services de garderies privées, ils n'auraient pas pu obtenir une accessibilité adéquate. Le Réseau a avancé plusieurs arguments généraux à propos de la différence entre la prestation de services privés et la prestation de services publics.

- Le Réseau se préoccupait que les garderies francophones privées devaient accueillir des enfants anglophones pour occuper des places. Les programmes devenaient soit bilingues, soit anglophones essentiellement, ce qui va à l'encontre du but de promouvoir la culture française dans les garderies francophones.

- Le Réseau a donné des exemples de deux garderies francophones privées qui connaissaient des difficultés financières et qui se sont converties en garderies sans but lucratif. Les garderies ont pu améliorer la qualité de leurs livres et de leurs jouets, et la participation des parents s'est intensifiée.

- Le Réseau fait remarquer que les niveaux de paye dans les garderies sans but lucratif sont plus élevés et prétend que le matériel, les installations et la qualité dans son ensemble sont aussi bons dans les garderies sans but lucratif que dans les garderies privées.

D'une manière plus générale, le Réseau a exprimé sa préoccupation à l'égard de la pénurie de moniteurs francophones qualifiés et à l'égard du manque de programmes de formation au niveau collégial.

L'Association d'éducation des petits de l'Ontario

L'AECEO a pensé qu'elle devait mettre au point une politique sans équivoque sur les services de garde d'enfants privés en réponse aux changements de politique au cours des années 80. Les pouvoirs publics ont cessé de considérer les services de garde d'enfants comme un service d'aide sociale pour les considérer comme un service public. Par ailleurs, les recherches qui ont été faites sur les différences de qualité dans les services de garde d'enfants et les conditions de travail entre le secteur privé et le secteur sans but lucratif avaient commencé à dégager des modèles constants. Dans le cadre de ses délibérations, l'Association a effectué des recherches à Hamilton-Wentworth en 1986 et celles-ci ont démontré que le statut sans but lucratif et la syndicalisation de la main-d'oeuvre avaient eu une influence favorable sur les divers indicateurs de qualité comme la rotation du personnel et les salaires et avantages sociaux. Le témoin a souligné que cette étude a été menée avant les changements qui ont affecté les subventions directes de fonctionnement et autres. Autrement dit, l'étude a été menée lorsque les deux secteurs étaient sur le même pied d'égalité.

L'Association croit fondamentalement que les services de garde d'enfants sont un service public et elle appuie la politique du gouvernement visant à convertir les garderies privées en garderies sans but lucratif. Elle ne s'oppose pas à l'existence de programmes privés, mais elle croit que les subventions publiques ne doivent profiter qu'au secteur sans but lucratif. Le bureau de l'Association appuie les initiatives actuelles, car elles ont la possibilité d'améliorer le système grâce à l'affectation la plus efficace de deniers publics disponibles. Le Bureau est prêt à offrir des consultations lors de la mise en oeuvre concernant des domaines comme la protection de l'ancienneté des travailleurs au moment de la conversion.

Martha Friendly

M^me^ Friendly de Childcare Resource and Research Unit de l'Université de Toronto a remarqué un changement important dans la politique au cours des 10 dernières années.

- Les pouvoirs publics sont passés d'un rôle passif à un rôle d'animation, notamment avec la publication de 1987 de *La garde d'enfants - Orientations nouvelles*.
- Mais le gouvernement provincial n'avait pas adopté un rôle proactif en ce qui concerne la prestation des services de garde d'enfants, comme cela se fait couramment dans la communauté européenne.

Elle prétend que nous sommes maintenant à un carrefour : «Pour la première fois, dit-elle, je pense que le gouvernement envisage de passer d'une position visant à faciliter les choses à ce qui, je l'espère, sera un rôle proactif en établissant les services de garde d'enfants comme un système financé par les deniers publics et en commençant à le considérer comme un service public essentiel.» Comme l'ont fait un certain nombre d'autres témoins, M^me^ Friendly a vu dans cette transition une évolution comparable au développement historique de l'éducation et des soins médicaux lorsqu'ils ont été transformés en services publics et financés comme tels.

Quel rôle le secteur commercial doit-il jouer au sein d'une telle politique? C'est là une question théorique essentielle. M^me^ Friendly a cité les nombreux groupes, notamment les syndicats et associations de professeurs, associations d'étudiants, organisations ecclésiastiques, associations féminines, associations de services de garde d'enfants dans le pays tout entier qui disent que les services de garde d'enfants doivent être un service public de base et qu'ils ne devraient pas être animés par le profit.

Elle a fait l'éloge du rapport du Comité spécial sur la santé de 1987 qui avait examiné le rôle des services de garde d'enfants privés et les différences avec le secteur sans but lucratif.

- Ce rapport avait exploré les mêmes problèmes d'obligation redditionnelle et de qualité que l'on discute maintenant.

- La majorité libérale et conservatrice (les membres du NPD avaient émis une opinion divergente) avait fait des recommandations qui sont toujours valables, notamment à savoir que le gouvernement devrait mettre sur pied un plan de conversion pour les garderies privées et constituer une meilleure base de données sur la prestation des services de garde d'enfants.

Moore Place Day Care (Georgetown)

- La garderie a décidé de s'établir comme une garderie sans but lucratif. Selon la direction, la différence que je vois entre une garderie à but lucratif ou une garderie qui devient une garderie sans but lucratif est le désir de mettre l'éducation avant ses propres intérêts. Elle prétend que les subventions ont permis à la garderie d'attirer un personnel motivé et stable.

Le débat sur la qualité des services

Les participants à nos audiences - depuis le ministre et les membres de tous les groupes parlementaires jusqu'aux opposants et partisans de la politique actuelle du gouvernement - ont été d'accord pour dire que les différences dans la qualité des services entre le secteur privé et le secteur sans but lucratif n'étaient pas le point en litige. Les arguments portaient sur les points suivants :

- l'orientation de la politique publique sur les services de garde d'enfants;

- le rôle des exploitants privés dans la prestation des services de garde d'enfants;

- les conséquences et la sagesse des politiques particulières du gouvernement actuel sur la conversion des garderies privées.

Néanmoins, la question de la qualité des soins s'est certainement posée. Les opinions des principaux groupes en cause étaient prévisibles :

- L'Ontario Coalition for Better Child Care et d'autres partisans d'un régime universel, subventionné par les deniers publics, prétendent qu'une somme considérable de recherche a permis d'indiquer que la qualité des services était inférieure dans les garderies privées.

- The Association of Day Care Operators, United Voices et un grand nombre des exploitants privés qui ont témoigné prétendent qu'ils fournissent des services de haute qualité qui sont au moins l'équivalent des garderies sans but lucratif. Ils prétendent aussi que la recherche sur les différences de qualité entre les deux secteurs porte sur d'autres territoires que l'Ontario; en outre, le personnel du secteur privé est certifié et les garderies sont réglementées de la même façon que dans le secteur sans but lucratif.

En plus de ces intérêts divergents, nous avons entendu le témoignage d'un consultant indépendant et d'un expert sur la recherche en matière de services de garde d'enfants. M^mes^ Gillian Doherty et Laura Johnson ont étudié les dernières recherches disponibles qui comparaient la qualité des services offerts par les programmes privés et les programmes sans but lucratif.

M^me^ Gillian Doherty

M^me^ Gillian Doherty est une consultante indépendante en matière de politique sociale et de santé. Elle avait préparé une étude poussée des recherches qui comparaient les services de garde d'enfants dans les garderies privées et les garderies sans but lucratif pour le ministère des Services sociaux et communautaires en 1991. Elle en a conclu que ces recherches et d'autres recherches plus récentes indiquent qu'il est plus probable de trouver la qualité dans les garderies sans but lucratif que dans les garderies à but lucratif. «Je voudrais souligner, a-t-elle poursuivi, que je dis plus probable, car je suis consciente et je suis sûre que vous l'êtes également, qu'il y a de très bonnes garderies à but lucratif et qu'il y en a de terribles parmi les garderies sans

but lucratif. Mais lorsqu'un gouvernement essaie de mettre sur pied une politique, il doit regarder l'ensemble, et non pas une garderie, une par une.» M^me^ Doherty a soutenu que la recherche effectuée selon différentes méthodologies et menée dans divers territoires, notamment des études faites au Canada et en Ontario plus particulièrement, a permis d'en arriver à des conclusions constantes. Cette constante renforce la conclusion d'ensemble qu'il y a une grande différence entre les programmes privés et les programmes sans but lucratif.

M^me^ Laura Johnson

The Policy Research Centre on Children, Youth and Families a examiné les meilleurs renseignements disponibles sur les répercussions de la source des fonds sur la qualité. M^me^ Johnson souligne qu'il y a d'autres facteurs importants qui influent sur la qualité des services comme la participation des parents, ainsi que les normes et leurs applications. Elle a également mis en garde qu'elle faisait des observations sur les catégories de garderies et non pas sur des garderies en particulier. M^me^ Johnson en conclut que la recherche disponible indique que les garderies sans but lucratif offrent des services de meilleure qualité. Elle prétend également qu'il faut faire davantage de recherche au Canada pour analyser l'influence de facteurs comme la participation des parents, la plus grande quantité de ressources disponibles offertes aux garderies sans but lucratif, le financement, les normes et la mise en application, etc.

RECOMMANDATIONS

Politique actuelle du gouvernement :

Le gouvernement se livre à l'heure actuelle à des consultations à l'échelon de la province à propos de la réforme des garderies. Ces consultations visent à obtenir l'opinion de ceux qui se préoccupent de la qualité des garderies en Ontario, notamment les parents, les fournisseurs et les membres de la communauté.

Quatre principes guideront la réforme du système des garderies, comme cela a été énoncé dans le document de consultation publique intitulé *Préparer l'avenir* :

> La qualité constitue la pierre angulaire du système de services de garde d'enfants;
> Les services de garde d'enfants doivent être abordables;
> Les services de garde d'enfants doivent être accessibles;
> Le système de services de garde d'enfant doit être judicieusement géré.

Avant les consultations publiques, la ministre des Services sociaux et communautaires a fait deux annonces de politique. Tout d'abord, elle a dit que le gouvernement a l'intention d'affecter les fonds destinés à l'expansion des garderies aux services sans but lucratif. Les ententes antérieures de subventions au secteur des garderies privées seront maintenues et de nouvelles garderies privées pourront être agréées, mais ce secteur ne recevra aucune subvention nouvelle. Cette politique est le prolongement de la politique du gouvernement libéral précédent, comme cela est énoncé dans le document de politique de 1987 *Orientations nouvelles* et s'inscrit dans la ligne des

restrictions du gouvernement fédéral aux subventions du Régime d'assistance publique du Canada.

Les deniers publics sont dépensés à meilleur escient quand ils sont affectés au secteur sans but lucratif parce qu'on peut compter sur l'obligation redditionnelle. Les conseils communautaires qui exploitent des garderies sans but lucratif comptent parmi leurs membres des parents qui profitent des programmes ainsi que des représentants de la collectivité dans son ensemble. Le gouvernement est convaincu que l'apport des parents et des représentants de la collectivité est extrêmement important. Cet apport fait partie de notre responsabilité partagée en matière de garderie. Étant donné la conjoncture financière que nous traversons, le gouvernement a choisi de placer les deniers publics stratégiquement pour créer un système équitable, accessible et responsable.

La seconde annonce avait trait à l'encouragement des garderies privées actuelles à se convertir en garderies sans but lucratif. Le gouvernement reconnaît le temps, les efforts et la contribution financière considérable que le secteur privé a apportés aux garderies en Ontario. Des subventions ont été mises à la disposition de ces exploitants qui désirent continuer à offrir des services de garderie à leur collectivité dans le cadre du régime sans but lucratif. Une fois encore, ces fonds de conversion seront affectés de manière qu'ils répondent au maximum de demandes possible dans le cadre des lignes directrices de conversion qui sont élaborées par un groupe d'étude mixte comprenant des représentants du secteur privé et du secteur sans but lucratif.

Les consultations portent sur la réforme du système des garderies au cours d'un processus par étapes. Tout d'abord, il faut mettre en place une nouvelle structure de gestion et de financement pour assurer la prestation des services d'une manière aussi souple et sensible que possible et de manière que nous puissions offrir une uniformité de services dans la province.

Les consultations ont commencé en avril et se termineront en juin 1992.

Recommandation n° 1 :

> Continuer le processus des consultations publiques à propos de la réforme des garderies.

Qualité des garderies

Le règlement 123 a soulevé la question de savoir quel effet aurait l'annonce du 2 décembre 1991 sur les femmes. Cependant, le comité a entendu des opinions très divergentes sur la question de la qualité des garderies privées par rapport à la qualité des garderies sans but lucratif.

Certains témoins ont estimé que la politique de subventions du gouvernement (visant à cibler exclusivement l'appui futur aux services de garde d'enfants sans but lucratif) reposait sur la conviction que les garderies privées offraient des services de qualité inférieure. Or, la question de la qualité n'était pas la raison principale qui a inspiré la décision du gouvernement. Le gouvernement préfère les garderies sans but lucratif à cause de la participation des parents et de la collectivité et de l'obligation redditionnelle devant la collectivité des contribuables.

La qualité doit être la pierre angulaire du système des garderies. Le gouvernement procède actuellement à des consultations sur la manière de mettre au point des stratégies qui favoriseront l'excellence dans la dotation du personnel, l'amélioration de la formation, les programmes de perfectionnement du personnel, l'amélioration des salaires, etc.

Voici certains critères de la qualité à propos desquels le gouvernement procède à des consultations :

- création de normes uniformes qui assurent l'obligation redditionnelle des programmes réglementés;
- garantie de la prestation de programmes appropriés par un personnel formé et qualifié;
- subvention directe réservée aux services qui sont réglementés;
- élargissement du réseau des centres de ressources pour l'enfance et la famille;
- mise à la disposition des parents et du public de renseignements sur la valeur des services de garde d'enfants, leur disponibilité et les différentes formules suivant lesquelles ils sont disponibles.

Recommandation n° 2

> Que l'on continue de faire respecter strictement l'agrément des services de garde d'enfants, notamment en ce qui concerne la santé et la sécurité des enfants. Le respect des normes doit continuer à s'appliquer tant aux garderies privées qu'aux garderies sans but lucratif. Les consultations auront pour but d'obtenir des conseils sur la manière dont on peut maintenir la qualité tout en encourageant davantage de souplesse dans les mécanismes de prestation.

Emploi et équité salariale

On a craint que les propriétaires et les employés des garderies privées tombent en chômage à la suite de la politique du gouvernement. En outre, si les garderies privées ferment leurs portes, on craint qu'il manque des services de garde d'enfants et que les parents dont les enfants ont été inscrits dans ces programmes soient forcés de quitter leur emploi.

Le gouvernement négocie à l'heure actuelle la stratégie de mise en oeuvre de la conversion et détermine comment offrir un dédommagement suffisant et équitable avec les représentants de la communauté des garderies, notamment les exploitants privés.

Entre-temps, le gouvernement n'a pas retiré, et ne retirera pas, les subventions actuelles aux exploitants privés. Les exploitants privés n'ont aucune raison financière de fermer leurs portes, à moins qu'ils n'aient déjà été en difficultés financières et qu'ils n'aient déjà été incapables de maintenir leur entreprise en exploitation.

Après la conversion, les membres du personnel peuvent continuer à être employés tout en jouissant des droits d'ancienneté (en vertu des droits du successeur dans le cadre du droit du travail) et tout en bénéficiant de meilleures subventions pour leur salaire. Une fois qu'une garderie privée a été convertie en une garderie sans but lucratif, le personnel est admissible à bénéficier de la totalité des subventions d'exploitation directe (dont le personnel des garderies privées touche la moitié) et de la totalité de la subvention destinée à la hausse des salaires.

La subvention destinée à la hausse des salaires annoncée par le ministre en décembre 1991 au personnel du secteur des garderies sans but lucratif représentait un «acompte» sur l'équité salariale. Elle a été conçue précisément pour améliorer la paye et les avantages dont bénéficient les femmes qui travaillent dans les garderies sans but lucratif, tandis que l'on met au point de nouvelles méthodes visant à déterminer l'équité salariale grâce à la comparaison avec des organismes de l'extérieur. Tout le personnel des services de garde d'enfants sans but lucratif, notamment les éducateurs des garderies, le personnel de bureau, les cuisiniers, les chauffeurs et le personnel de nettoyage, est admissible à cette subvention. En vertu de la loi envisagée, les dispositions de l'équité salariale seront requises pour tous les travailleurs des garderies.

Le nouveau programme Boulot Ontario Formation qui comprend 20 000 subventions nouvelles aux droits d'inscription aux garderies accroît les débouchés d'emplois dans le secteur sans but lucratif pour les rares personnes qui risquent de perdre leur emploi en raison de la fermeture de garderies.

Le personnel des bureaux de district du ministère des Services sociaux et communautaires collaborera avec les parents et les propriétaires des garderies privées et déploiera tous les efforts pour s'assurer que les arrangements appropriés de garderies sont mis sur pied en cas de conversion ou de fermeture.

Recommandation n° 3

> Que le gouvernement continue à négocier la politique de conversion et tienne compte de l'impact sur l'emploi de la fermeture des garderies parmi les critères servant à déterminer la priorité du financement.
>
> Que les bureaux de district du ministère des Services sociaux et communautaires s'efforcent de s'assurer qu'il y aura le moins de bouleversements possible pour les enfants et les parents en cas de fermeture ou de conversion.

Obligation redditionnelle

La présentation financière et l'obligation redditionnelle vis-à-vis des parents et de la collectivité dans son ensemble constituant une question qui a été soulevée à propos des exploitants des garderies privées au comité permanent. Un grand nombre de témoins ont laissé entendre que les conseils sans but lucratif étaient moins efficaces ou moins responsables que les exploitants privés.

Or, on peut trouver des exemples d'excellence comme d'irresponsabilité dans les deux secteurs. Le gouvernement est convaincu que l'obligation redditionnelle est mieux respectée par les conseils d'administration sans but lucratif où les parents ont un mot

à dire et un impact direct et lorsque la présentation financière intégrale est offerte à l'examen du public.

Recommandation n° 4

> Le gouvernement doit assurer l'obligation redditionnelle des fonds publics en élaborant des mesures d'obligation redditionnelle et de bonnes pratiques de gestion pour les conseils d'administration des garderies. Sur les fonds de conversion, le gouvernement a affecté 10 millions de dollars précisément à la mise sur pied de conseils d'administration efficaces et responsables.

Dédommagements pour la conversion

Plusieurs témoins sont convaincus que le gouvernement n'a pas consulté le secteur privé avant d'avoir annoncé l'initiative de conversion. Cependant, la politique générale du gouvernement visant à subventionner les programmes sans but lucratif est connue depuis plus de cinq ans et a débuté avec le gouvernement précédent. En fait, dans le document de 1987 *La garde d'enfants - Orientations nouvelles*, le ministre de l'époque, M. John Sweeney, déclarait :

> Le gouvernement est déterminé à ce que la croissance future des services de garde d'enfants s'effectue dans le secteur à but non lucratif. L'élargissement de ce secteur est conforme à la tendance qui reconnaît la garde d'enfants comme service public essentiel.

Les programmes privés n'ont jamais pu profiter des fonds de démarrage des garderies, et seules les garderies privées qui existaient lorsque les subventions directes de fonctionnement ont été annoncées en 1987 continuent d'en bénéficier. L'admissibilité n'a jamais été accordée au reste du secteur privé. Entre le mois de janvier 1991, lorsque l'intention du gouvernement d'accorder une sorte d'acompte à l'équité salariale uniquement en faveur du secteur sans but lucratif a été rendue

publique, et le mois de décembre où la décision finale a été annoncée, il y a eu d'amples discussions, sur les répercussions de cette politique et les préoccupations des deux secteurs. Le gouvernement a pris en considération les questions graves qui ont été soulevées par le secteur privé; c'est à la suite de ces consultations que le programme de conversion a été annoncé.

Le gouvernement collabore actuellement avec le secteur privé et avec les exploitants privés pour élaborer des critères, des lignes directrices et des méthodes visant à mettre en oeuvre la conversion. Le comité consultatif a donné, tant aux représentants du secteur sans but lucratif que du secteur privé, des renseignements importants sur la manière d'appliquer stratégiquement les fonds de conversion.

Recommandation n° 5

> Les consultations du comité consultatif devraient se poursuivre afin de pouvoir mettre sur pied un juste plan de conversion qui assure un emploi responsable des fonds publics.

Choix des parents/participation des parents :

Le gouvernement est convaincu que la participation des parents est essentielle, notamment en ce qui concerne les questions financières et les programmes. Les programmes sans but lucratif, dotés de conseils d'administration composés de parents et de représentants de la collectivité, peuvent être mieux sensibles aux besoins des parents.

Les garderies privées continueront d'exister et d'être agréées. Le législateur n'a pas éliminé les garderies privées. Les parents qui ont décidé d'inscrire ou de garder leurs enfants dans une garderie privée peuvent continuer de le faire. Les garderies privées

continueront d'exister exactement comme les écoles privées continuent d'exister en dépit de l'absence de subventions publiques.

Recommandation n° 6

> Poursuivre les consultations publiques pour obtenir des conseils à propos de modèles souples visant à encourager la diversité des options offertes aux parents comme les garderies de jour agréées, les garderies de nuit et les centres de ressources pour l'enfant et la famille.

Universalité/services essentiels

Les garderies de qualité représentent un service public essentiel, car elles sont fondamentales pour :

- le bien-être social des enfants, des familles et des collectivités.
- le bien-être économique des familles et des collectivités, et représentent une condition essentielle au renouveau de l'économie de la province.
- la santé économique et sociale à long terme de notre province.

Étant donné notre objectif visant, en fin de compte, à rendre les garderies accessibles à tous, il nous faut accroître leur disponibilité et non les rendre obligatoires. Le gouvernement reconnaît clairement que son objectif d'accessibilité à tous prendra du temps et qu'il ne doit être réalisé qu'en tenant compte des réalités financières auxquelles font face nos collectivités et notre province.

Au cours des audiences du comité permanent, plusieurs témoins ont soulevé la préoccupation à l'égard du coût d'un système universel sous l'égide du gouvernement. Le gouvernement s'est engagé à créer un système de garderies agréées, exploitées par la collectivité. Cependant ces services ne seraient pas gratuits. Les parents verseraient des droits à l'inscription dans la mesure de leurs moyens financiers.

Recommandation n° 7

Que le gouvernement poursuive ses consultations publiques pour obtenir des opinions sur la meilleure façon de déterminer comment les parents doivent payer et s'il faut mettre sur pied des lignes directrices fixant le montant maximum que les familles doivent payer. Des ententes en matière de subventions en faveur des parents à faible revenu continueraient d'être disponibles.

Recommandation n° 8

Les parents devraient avoir l'option de choisir la garderie qui répond le mieux aux besoins de leurs enfants. Si les parents reçoivent actuellement des subventions, ils doivent être capables de garder le droit de choisir et non d'abandonner le droit aux subventions.

Recommandation n° 9

Le gouvernement doit inclure dans son plan de conversion des garanties de sécurité d'emploi et de transférabilité des avantages en faveur des travailleurs des garderies du secteur privé qui continuent à travailler pour les nouvelles garderies sans but lucratif.

Recommandation n° 10

Le gouvernement doit aider les travailleurs du secteur privé dont les garderies ne répondent pas aux conditions d'admissibilité à la conversion et sont forcées de fermer leurs portes.

Recommandation n° 11

Le gouvernement doit négocier un programme de dédommagement qui soit juste et considéré comme étant équitable, tant par les exploitants que par le public, et qui soit raisonnable compte tenu des contraintes budgétaires de la province.

OPINION DIVERGENTE DES MEMBRES DU PARTI LIBÉRAL, COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES GOUVERNEMENTALES (LE «COMITÉ») : L'IMPACT SUR LES FEMMES DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT PORTANT SUR LES GARDERIES PRIVÉES.

Ce rapport exprimant une opinion dissidente a été préparé pour la raison suivante :

> *Le Comité permanent des affaires gouvernementales a reçu précisément la tâche d'examiner l'impact de la conversion des garderies privées sur les femmes, les enfants et les familles. La majorité néo-démocrate des membres du comité n'a pas fouillé cette question, mais a centré son attention sur le financement des garderies privées par rapport au financement des garderies sans but lucratif.*

L'IMPACT DU PLAN DE CONVERSION SUR LES FEMMES

Pendant les audiences, il a été manifeste que la majorité de ceux qui sont touchés par la politique de conversion seront des femmes : les femmes qui travaillent dans les garderies, qui les exploitent et qui ont recours à leurs services. Celles qui travaillent dans les garderies se sont dévouées pendant des années à leur collectivité, aux enfants et à leur employeur. Étant donné l'impact de la politique de conversion du parti néo-démocrate, les éducateurs des garderies privées perdront leurs droits acquis. En outre, ils perdront la sécurité d'emploi qu'ils ont méritée par leur labeur. En ce qui concerne les femmes qui ont recours aux services des garderies, la recherche d'autres garderies qui leur fournissent le même degré de confiance sera difficile. Quant aux exploitants, la perte sera énorme également. Un grand nombre ont consacré non seulement leurs économies, mais également leur énergie à la prestation d'un service extrêmement nécessaire. Étant donné l'impact extraordinaire que cette situation aura sur les femmes, nous ne pouvons appuyer la politique annoncée le 2 décembre 1991, puisque nous estimons que ces questions n'ont pas reçu la considération qu'elles méritent.

IMPACT SUR LES FEMMES QUI TRAVAILLENT DANS LES GARDERIES

Les femmes qui travaillent dans le secteur des garderies privées se préoccupent de la fermeture des garderies. Elles redoutent la perte de sécurité d'emploi, la perte d'avantages et le traitement inférieur à titre d'individu de la part d'un gouvernement qui est censé être engagé vis-à-vis de la cause féminine. Lorsque Judith Preston de l'Association of Day Care Operators s'est adressée au Comité, elle a décrit les pertes totales comme étant intangibles. La réputation, les gains futurs, l'ancienneté, l'éducation, les attentes de carrière, l'équité, le temps et l'effort, la perte de salaire et des avantages, l'angoisse mentale d'être licenciée, sans compter la perte d'un gagne-pain et la ruine de ses rêves. Cette situation a été corroborée par le témoignage de Janet Hodgkinson, un membre du personnel au Central Day Care Centre, une garderie privée où M^me^ Hodgkinson a travaillé, par choix, pendant 21 ans. M^me^ Hodgkinson a déclaré que la politique du gouvernement lui a donné le sentiment d'«être inférieure à une autre personne comptant les mêmes années d'expérience, qui travaille dans

une garderie sans but lucratif. Selon le gouvernement, je n'ai par conséquent pas contribué au bien-être des enfants dont je me suis occupée».

Ian Gibb, propriétaire et directeur administratif de ABC Child Care Centre, a présenté également des lettres de son personnel qui ont écrit ceci : «Il n'y a pas que l'argent qui est en jeu, qu'en est-il de la loyauté? Qu'en est-il des efforts et des années de dévouement? Qu'en est-il de la fierté? Il y a des employés dans nos garderies, comme moi-même, qui sont chez ABC depuis les débuts. Cela représente 10 années de labeur et de dévouement. Nous nous sentons en famille. Nous sommes heureux de la manière dont marche l'entreprise, car chacun d'entre nous a contribué à bâtir nos garderies telles qu'elles existent aujourd'hui.»

La conversion a un effet non seulement sur la situation de l'emploi, mais également sur les rapports entre les éducateurs de la petite enfance. M^me^ Hodgkinson a expliqué que les mesures prises par le gouvernement ont causé une division considérable parmi les éducateurs de la petite enfance. Elle a déclaré ceci : «Nous avons toujours travaillé en équipe dans le passé. Maintenant nous sommes diamétralement opposés et c'est une honte que cela soit arrivé... Nous ne sommes plus des amis.»

Enfin, la politique du gouvernement visant à réserver les hausses de salaire aux éducateurs des garderies du secteur sans but lucratif creusera le fossé qui existe entre le salaire des travailleurs sans but lucratif et celui des travailleurs du secteur privé. Il sera de plus en plus difficile pour les garderies privées d'attirer et de garder du personnel.

IMPACT DU PROGRAMME SUR LES FEMMES QUI ONT RECOURS AUX SERVICES DES GARDERIES, SUR LEURS ENFANTS ET LEUR FAMILLE

Le côté pratique et la confiance sont deux considérations majeures lorsque l'on choisit un service dans le quartier, comme celui d'une garderie. Pour un grand nombre de familles, la garderie qu'elles choisissent, quel que soit le régime, est celle qui fournit les services qu'elles désirent et répond à leurs besoins quant à la proximité et aux heures d'ouverture. Les parents qui touchent à l'heure actuelle des subventions pour un enfant dans une garderie privée continueront de toucher ces subventions et l'enfant pourra rester dans la garderie privée. Cependant, les parents n'auront plus l'option de transférer un enfant dans cette garderie tout en bénéficiant d'une subvention. Par exemple, si l'enfant touche une subvention dans le cadre du programme Boulot Ontario en vertu duquel les nouvelles subventions ne peuvent pas profiter au secteur privé, l'enfant devra quitter cette garderie. Pour garder les enfants d'une même famille ensemble, il faudra que les parents retirent leurs enfants de la garderie privée, ce qui amènera, en fin de compte, la fermeture des exploitations privées. Or, il y a lieu d'éviter tout changement dans les habitudes de l'enfant dans son meilleur intérêt dans la mesure où les conditions actuelles sont sûres.

Selon la déposition de témoins, comme Margaret Haynes, représentant les parents, la fermeture délibérée des garderies du secteur privé réduirait sensiblement le choix des parents. M^me^ Haynes a déclaré : «Si je ne peux pas avoir la liberté de choisir la garderie de mon enfant, qu'est-ce qui pourrait me convaincre que j'aurai un mot à dire dans la qualité du service que j'aurai. Si quelqu'un commence à choisir ma garderie pour moi, combien de temps faut-il avant que l'on choisisse mon médecin, mon dentiste, etc. Je crois qu'en tant que parent, et j'ai parlé à un grand nombre d'autres parents, nous sommes capables de faire nos propres choix au moment de choisir la garderie.» M^me^ Haynes a poursuivi en disant que la qualité et la valeur, et non le régime, étaient les deux facteurs qui étaient les plus importants pour elle. Elle a pensé que le régime sans but lucratif ne garantissait pas une meilleure qualité ou une meilleure valeur.

Le gouvernement n'a pas été en mesure de fournir des détails concernant la transition des enfants d'un établissement à un autre. Dans les cas de conversion ou de fermeture dues à la nouvelle politique, le défaut du gouvernement de fournir de tels renseignements a laissé les parents, le personnel et les propriétaires dans un état de désespoir et a créé chez eux un sentiment d'incertitude à propos des dispositions en matière de garderie qu'ils ont choisies pour leur famille.

IMPACT SUR LES FEMMES CHEFS D'UNE PME QUI EXPLOITENT LES GARDERIES

Les femmes qui sont propriétaires d'une garderie privée risquent de perdre leur gagne-pain si elles sont forcées de se convertir ou de fermer. Un grand nombre de personnes comme Cathy Sarginson et Carolyn Koff ont hypothéqué leur demeure pour investir dans une garderie. Elles risquent maintenant de tout perdre. Certaines, comme Carolyn Koff qui a une maîtrise en éducation, ne recevraient pas un certificat lui donnant droit de diriger une garderie convertie, car elle n'a pas le diplôme voulu en éducation des petits.

Par le passé, lorsque le gouvernement a exproprié des entreprises, on leur a versé la juste valeur marchande pour leur matériel et leur achalandage. Le gouvernement a indiqué clairement qu'il décidera lui-même ce qu'il voudra bien payer aux exploitants sans considération de la valeur marchande réelle de leur entreprise. Si le gouvernement veut racheter les garderies existantes, il doit être prêt à payer la juste valeur marchande. On a donné divers chiffres aux exploitants pour l'achat de leur matériel, mais le gouvernement a admis qu'il n'avait pas mis au point une formule. Cependant, le chiffre discuté ne s'appliquait qu'aux jouets et au matériel. On n'a nullement laissé entendre que l'on rachèterait des articles onéreux comme des poêles et des réfrigérateurs. On n'a pas mentionné les biens intangibles comme la réputation, les contacts et l'achalandage, qui périront avec l'entreprise. Une telle mesure dans tout autre secteur ne serait simplement pas tolérée.

Un grand nombre d'exploitants privés ont investi non seulement les économies de toute une vie, mais aussi leur énergie dans leur entreprise. Le revirement de la politique gouvernementale forcera certains à faire faillite. Est-ce là un moyen raisonnable de traiter ceux qui pendant de nombreuses années et dans un grand nombre de collectivités étaient les seuls à fournir des services de garde d'enfants agréée? On aurait certainement pu mettre sur pied d'autres stratégies par voie de consultation avant d'annoncer la politique.

MANQUE DE RENSEIGNEMENTS SUFFISANTS

Au cours des audiences, la ministre des Services sociaux et communautaires n'a pas été en mesure de fournir des recherches sur l'impact de la politique ou tout renseignement documentaire écrit concernant la décision du gouvernement de mettre en oeuvre cette politique. Le groupe parlementaire libéral a soulevé un point particulier : on observait déjà une diminution naturelle des garderies privées et la croissance du secteur sans but lucratif se manifestait comme on le souhaitait. Alors pourquoi adopter une politique qui pousse le secteur privé à se convertir ou à fermer ses portes? Si la ministre était consciente que le déclin naturel du secteur des garderies privées était déjà en cours, elle ne pouvait fournir aucune documentation par écrit pour appuyer la nécessité de cette politique qui va coûter 75 millions de dollars.

La ministre a laissé entendre que des consultations avaient eu lieu. Cependant, le secteur privé réfute cet argument. La politique n'a pas tenu compte des opinions du secteur privé et par conséquent met en doute le processus de consultation mené par le ministère des Services sociaux et communautaires.

Si nous appuyons l'expansion du secteur sans but lucratif, nous ne croyons pas que ce doit être au prix de la destruction des garderies privées actuelles. Dans un grand nombre de cas, ces garderies ont été des pionniers dans le domaine des services de garde d'enfants. Nous croyons que le NPD a choisi sa propre idéologie plutôt que de prendre en considération ce dont les familles ont besoin. Le désespoir et les souffrances causés par ce changement dramatique de politique ne sont pas nécessaires. Il faut s'occuper immédiatement des stratégies qui se rapportent au caractère abordable et accessible des garderies. C'était là un consensus parmi un grand nombre de témoins.

LACUNES DU PROCESSUS

1. *Cinquante pour cent seulement des garderies privées auront le droit de se convertir au cours des cinq prochaines années selon cette politique. Cependant la politique visant à éliminer les nouvelles subventions aux droits d'inscription dans le secteur privé devait être mise en oeuvre le 1er janvier 1992. La ministre n'a pu fournir les renseignements suffisants sur la manière dont les centres survivraient jusqu'à ce que*

le gouvernement ait finalement pratiqué la conversion si la demande des garderies privées était même approuvée. Pour un grand nombre de garderies privées, l'élimination de toute subvention supplémentaire signifierait leur fermeture immédiate. En fait, la politique est une imposture qui force le secteur privé à fermer ses portes et risque de causer la perte des économies de toute une vie à certaines personnes.

2. *Lorsque la politique a été annoncée, le gouvernement n'a pas présenté de stratégie de conversion. En outre, on a suspendu la conversion des garderies qui cherchaient à se convertir. Si le comité a été informé que la consultation visant à mettre sur pied une stratégie de conversion aurait lieu dans l'avenir, le défaut de fournir un plan quelconque au moment de l'annonce a causé beaucoup d'incertitude pour un grand nombre de familles, le personnel des garderies et les petits exploitants.*

3. *La politique ignore les questions comme l'accessibilité, la qualité et le prix abordable. La politique et les fonds affectés à la mise en oeuvre ne créeront aucune place nouvelle ni aucune aide supplémentaire au droit d'admission en faveur des parents.*

4. *La politique privilégie les conseils d'organisations sans but lucratif. La ministre a reconnu qu'un grand nombre de ces conseils ne sont pas outillés pour s'occuper de questions de gestion. Les membres des conseils manquent souvent de formation et de qualifications. En outre, il faut que l'on ait l'assurance que les conseils soient responsables et représentent la collectivité. Or, de telles mesures n'ont pas été discutées en détail.*

5. *La politique offre 10,8 millions de dollars aux garderies sans but lucratif qui sont en difficultés financières, mais n'énonce pas les critères d'admissibilité.*

6. *Un certain nombre de municipalités ont déjà refusé de respecter la demande de la province de réserver les nouvelles subventions au secteur sans but lucratif. Comment obtenir une politique uniforme alors que tant de monde s'y oppose. Si la ministre avait vraiment consulté tous ceux qui sont préoccupés par cette question, elle aurait été consciente du fait qu'un grand nombre de municipalités refusent d'obéir. Quant aux municipalités, les questions sont beaucoup plus vastes. Plusieurs exploitants privés ont laissé entendre au cours des audiences du comité que les impôts versés par les exploitants de garderies du secteur privé sont une source de recettes municipales. Comment peut-on s'attendre à ce que les municipalités se voient privées de ces recettes alors que la province n'a pris aucun engagement pour leur apporter un remède.*

7. *Dans la province, les subventions sont traitées de deux façons. Dans certains cas, comme dans la région métropolitaine de Toronto, la subvention accompagne l'enfant. Lorsque l'enfant va dans une autre garderie, la subvention suit l'enfant dans la nouvelle garderie. Dans d'autres parties de la province, la subvention accompagne la*

garderie, comme c'est le cas à Ottawa. La ministre a reconnu que ces pratiques rendent la mise en oeuvre plus difficile et l'on n'a pas encore résolu le problème.

RÉSUMÉ

À la lumière de l'effet extraordinaire que cette politique aura sur les femmes et les enfants et à la lumière du fait qu'un grand nombre de questions n'ont pas fait l'objet d'études suffisantes, le groupe parlementaire libéral ne peut pas appuyer la politique annoncée le 2 décembre 1991. Très clairement, le but de cette politique, l'expansion du secteur sans but lucratif, était déjà en voie de réalisation depuis l'adoption de la politique du gouvernement libéral. Au moment où les questions comme le prix abordable et l'accessibilité doivent être une priorité absolue, on ne peut pas justifier des dépenses de millions de dollars pour la conversion.

Le secteur privé n'a pas été traité justement dans cette affaire. Les garderies du secteur privé ont apporté une contribution importante à l'évolution des services de garde d'enfants dans notre province et elles ne méritent pas un tel traitement. Si la qualité d'une garderie, qu'elle soit privée ou sans but lucratif, est insuffisante, il faut porter davantage attention au respect des normes. Le respect rigide des normes devrait aboutir à la fermeture de la garderie, quelle qu'elle soit, si elle ne respecte pas les normes fixées et ce, quel que soit le régime de la garderie.

RECOMMANDATIONS

1. *Étant donné que les études d'impact n'ont pas été menées avant l'annonce de la politique du 2 décembre 1991, le gouvernement devrait réexaminer sa politique de conversion. L'impact sur les femmes, les enfants et les petites entreprises devrait faire l'objet de davantage de réflexion.*

2. *Il y aurait lieu de dépenser les dollars que l'on dépense pour la conversion dans des subventions aux droits d'inscription et dans les améliorations de salaire pour tous les éducateurs des garderies.*

3. *Les parents devraient avoir l'option de choisir la garderie qui répond le mieux aux besoins de l'enfant, quel que soit le régime de celle-ci. Tous les parents, y compris ceux qui reçoivent à l'heure actuelle des subventions et ceux qui seront admissibles à la subvention à l'avenir devraient pouvoir garder le droit de choisir et non de perdre leur droit d'être subventionnés.*

4. *Si le gouvernement choisit de poursuivre sa politique mal conçue :*

(i) *Le gouvernement devrait s'assurer que les droits d'ancienneté, la sécurité d'emploi et la transférabilité des avantages des éducateurs de garderies du secteur privé dont l'emploi est éliminé sont protégés. Il y a lieu d'offrir des possibilités d'emploi aux éducateurs de garderie qualifiés dans les garderies sans but lucratif.*

(ii) *Le gouvernement devrait prévoir dans son plan de conversion une aide financière aux éducateurs du secteur privé dont les garderies ne sont pas admissibles à la conversion et sont forcées de fermer leurs portes.*

(iii) *Au moment de déterminer les mesures de dédommagement pour les propriétaires de garderies privées qui se convertissent en garderie sans but lucratif, le gouvernement doit baser son offre sur la juste valeur marchande déterminée au mois de décembre 1991.*

(iv) *Le gouvernement doit envisager une aide aux municipalités qui perdront un grand nombre de recettes éventuelles du fait que la politique de conversion élimine un certain nombre d'exploitants de leur assiette fiscale.*

(v) *Il y a lieu d'introduire immédiatement de nouvelles subventions aux droits d'inscription pour parer à la crise d'accessibilité dans la province.*

(vi) *Il faut poursuivre les efforts dans le but d'assurer un système qui soit géré avec une stricte application de la législation actuelle et l'on doit prendre en considération l'examen des pratiques en vigueur pour l'application des lois adopté par le gouvernement libéral.*

OPINION DE LA MINORITÉ ET RECOMMANDATIONS DES MEMBRES DU PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR DE L'ONTARIO FAISANT PARTIE DU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES GOUVERNEMENTALES PORTANT SUR LES SOINS À L'ENFANCE

Le gouvernement néo-démocrate poursuit sans relâche une politique visant à éliminer les garderies privées. À notre avis, la politique du NPD visant à éliminer la participation du secteur privé à la prestation de services de garde d'enfants a constitué une discrimination contre les femmes, les éducateurs et les propriétaires de garderie. Le NPD a transformé tragiquement le débat sur les différents modes de prestation de services de garde d'enfants en une guerre à outrance contre les travailleurs des garderies privées et le secteur qui les emploie. Les contribuables ontariens auront moins de choix de garderies, tout en étant mis à contribution pour aider le NPD à parfaire son oeuvre de piraterie sur le système des garderies privées.

Pour plusieurs raisons essentielles, nous ne pouvons pas appuyer le rapport rédigé par les Partis néo-démocrate et libéral de l'Ontario.

L'idéologie du NPD repose sur la conviction que les parents ne peuvent s'occuper convenablement de leurs enfants. À notre sens, ceci est une insulte suprême vis-à-vis des parents. Nous croyons que les parents doivent avoir la seule responsabilité de décider qui s'occupe de leurs enfants.

La ruine du secteur des garderies privées signifie que les exploitants perdront leur entreprise, et le personnel son ancienneté, ses avantages sociaux et le choix d'emplois.

Les enfants les plus vulnérables de l'Ontario ont été forcés de se passer d'un appui supplémentaire et de services de protection, ainsi que du traitement des maladies mentales parce que le gouvernement NPD a dépensé l'essentiel des ressources affectées aux enfants, une expérimentation idéologique coûteuse visant à débarrasser la province du service des garderies privées.

Nous sommes contre la politique du NPD d'utiliser des dollars rares pour éliminer des entreprises viables qui fournissent des services de qualité recherchés et dont la collectivité a besoin. Dans sa brochure intitulée **New Directions: A Blueprint for Economic Renewal and Prosperity in Ontario**, le leader du Parti progressiste-conservateur, M. Mike Harris, recommande de cibler les subventions accrues aux garderies en faveur des parents suivant les besoins. Nous croyons qu'en encourageant la participation du secteur privé à créer des places de garderie et en subventionnant les familles nécessiteuses, les parents pourraient avoir un choix et des soins de qualité meilleurs pour leurs enfants.

Chronologie des mesures prises par le gouvernement libéral et le gouvernement néo-démocrate contre le secteur privé

Il y a au moins 250 garderies privées de moins aujourd'hui qu'il y en avait en 1985.

Le déclin du secteur des garderies privées a commencé par la signature de l'accord conclu entre le Parti libéral et le Parti néo-démocrate en mai 1985. L'accord contenait l'engagement de réformer les garderies pour reconnaître les services de garde d'enfants comme un service public essentiel. Si le régime universel de garde d'enfants représente un objectif louable, les deux parties devraient avoir la perspicacité de se rendre compte que les services de garde d'enfants universels ont un prix inabordable et qu'ils ne sont pas réalistes.

On a estimé que les coûts en immobilisations de la mise en oeuvre d'un régime de garderies subventionnées et accessibles à tous pour accueillir la moitié seulement des 1,7 million d'enfants de l'Ontario de moins de 12 ans s'élèveraient à 8,85 milliards de dollars. On estime que les coûts annuels de fonctionnement s'élèveraient à 4 milliards de dollars.

Le gouvernement libéral Peterson a annoncé en 1987 que tous les nouveaux établissements scolaires seraient dotés d'une garderie sans but lucratif. En conséquence, les régions en expansion ont des garderies sans but lucratif dans les écoles, mais les régions établies depuis plus longtemps, comme la région métropolitaine de Toronto, n'en ont pas. Cette politique a été appliquée de manière générale, que les services de garde d'enfants soient nécessaires ou non, et on n'a fait aucune étude des effets de la politique adoptée sur les garderies actuelles, privées et sans but lucratif.

En janvier 1991, le ministère des Services sociaux et communautaires a annoncé une subvention de 30 millions de dollars visant à rehausser les salaires (Wage Enhancement Grant), soit une augmentation de salaire de 2 000 $ pour ceux qui travaillent dans une garderie sans but lucratif. Cette annonce représente une discrimination contre plus de 6 500 éducateurs de garderies (dont la plupart sont des femmes) qui travaillent dans les garderies privées.

En novembre 1991, le NPD a réaffirmé son préjugé contre le secteur privé en affectant 75 millions de dollars pour éliminer des exploitants privés. Cette somme de 75 millions de dollars ne mettra pas un enfant de plus dans le système des garderies, elle n'aidera aucun des parents à retourner à la population active et ne créera aucun nouvel emploi.

À un moment où les conseils scolaires ferment des écoles et où les hôpitaux réduisent le nombre de lits, le NPD a ouvert un crédit budgétaire de 16 millions de dollars pour racheter les jouets des garderies privées qu'il force à fermer leurs portes de 11 millions de dollars pour renflouer des garderies sans but lucratif en difficultés financières et de millions de dollars supplémentaires pour encourager la conversion des garderies privées en garderies sans but lucratif.

La ministre a également indiqué que les nouvelles subventions aux droits d'inscription seraient automatiquement accordées aux programmes sans but lucratif, à moins qu'une municipalité ne puisse démontrer que les services de garde d'enfants sans but lucratif ne sont pas disponibles.

Le document relatif à la conversion émanant du NPD expose le plan idéologique visant à détruire le secteur des garderies privées. Le but de la politique de conversion est clairement énoncé «... la politique à long terme consiste à diriger les fonds publics uniquement vers le secteur sans but lucratif», selon les lignes directrices du 10 juin 1992 qui ont circulé parmi les membres du Comité consultatif des stratégies de conversion des services de garde d'enfants. Le but du NPD visant à éliminer les garderies privées est clair.

La politique du NPD visant à convertir les garderies privées en garderies sans but lucratif relève de la manigance et ne s'attaque pas à l'importance de la continuité d'emploi, notamment les droits d'ancienneté et les avantages acquis du personnel en poste.

Le NPD a voté contre une modification du Parti progressiste-conservateur au rapport sur les garderies du Comité permanent des affaires gouvernementales visant à protéger les droits d'ancienneté des éducateurs des garderies licenciés. Ce non retentissant démontre que le NPD considère les milliers de femmes qui travaillent comme éducatrices dans les garderies privées comme à peine plus que des briseurs de grève.

Le document de «consultation» du NPD **Préparer l'avenir** fournit un plan d'application du désastre qui menace le secteur des garderies privées. Les assurances fournies par le gouvernement Rae que le secteur des garderies privées serait consulté lors de la mise sur pied d'une stratégie globale des garderies n'ont pas été tenues. Le document commence par le principe que la prestation des services de garde d'enfants doit se faire dans un cadre sans but lucratif. Les éducateurs des garderies privées, les exploitants, les parents et les enfants qui comprennent maintenant que leur contribution n'aura aucun effet sur la politique du gouvernement en matière de garde d'enfants ont accusé un coup terrible.

La dernière série d'attaques menées par le gouvernement Rae contre les femmes qui travaillent et qui exploitent des garderies privées remonte à la décision du 24 juin 1992 d'employer 97 millions de dollars dans le cadre du fonds Boulot Ontario Construction en faveur du secteur des garderies sans but lucratif. Ces fonds sont destinés au cours des deux prochaines années à bâtir des garderies sans but lucratif et à rénover et élargir les garderies actuelles sans but lucratif. Cet emploi irresponsable de nos impôts se produit à un moment où des milliers de places, tant dans les garderies privées que dans les garderies sans but lucratif, ont été éliminées parce qu'elles sont sous-utilisées.

Recommandations du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario

1. **Que le gouvernement mette en oeuvre un processus de réforme des services de garde d'enfants en s'inspirant des quatre principes suivants :**

   - la qualité des soins pour nos enfants est la pierre angulaire du système de garderies;
   - les parents ont la seule responsabilité de décider qui s'occupe de leurs enfants d'âge préscolaire,
   - les garderies privées et les garderies sans but lucratif sont traitées d'une manière égale et sans discrimination par le gouvernement provincial;
   - les éducateurs des garderies, tant du secteur privé que du secteur sans but lucratif, sont traités d'une manière égale et sans discrimination par le gouvernement provincial;
   - les niveaux de subventions reflètent la réalité financière des finances provinciales, et les responsables en fournissent une reddition de compte totale aux contribuables de la province.

2. **Que l'on réexamine la politique visant à construire des garderies sans but lucratif dans les nouvelles écoles.**

   En 1985, le gouvernement Peterson a annoncé que tous les nouveaux établissements scolaires seraient dotés d'une garderie sans but lucratif. Ceci veut dire que les régions à forte croissance disposent de garderies sans but lucratif dans les écoles, mais que les régions établies depuis plus longtemps, comme la région métropolitaine de Toronto, n'en disposent pas.

   En réponse à une question sur le genre de dialogue qui se déroulait entre le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère de l'Éducation, M^me^ Marion Boyd, elle-même ancienne ministre de l'Éducation, laissait entendre qu'elle n'était au courant d'aucune discussion directe sur l'orientation future des services de garderie et des programmes d'éducation des petits.

   Cette politique a été appliquée d'une manière générale, qu'on ait eu besoin d'élargir ou non les services de garderie. On n'a jamais étudié les besoins pour déterminer s'il était nécessaire d'accroître les services de garde d'enfants. Les effets d'une telle politique sur les garderies actuelles privées et sans but lucratif n'ont jamais été pris en considération.

3. **Que l'on permette aux éducateurs des garderies privées et des garderies sans but lucratif de pouvoir bénéficier de la subvention pour l'augmentation de salaire des employés de services de garde.**

L'annonce en janvier 1991 d'une subvention de 30 millions de dollars pour accorder une hausse de salaire de 2 000 $ aux éducateurs des garderies sans but lucratif représente une discrimination contre le personnel des 6 500 membres des garderies privées.

Un grand nombre d'exploitants de garderies privées, du personnel et des parents ont témoigné devant le comité pour expliquer les effets destructeurs de cette décision sur leur secteur. Afin de garder son personnel, le secteur des garderies privées sera forcé de combler l'écart en augmentant les droits d'admission de 20 à 25 pour 100.

Les services de garde d'enfants ne rapportent pas beaucoup d'argent. Environ 70 pour 100 de toutes les recettes servent à payer les salaires. Le reste, soit 30 pour 100, sert à payer le loyer, la nourriture, les fournitures, le matériel et l'entretien. Le profit est d'ordinaire l'argent qu'économisent les propriétaires en accomplissant eux-mêmes certaines tâches (au lieu de payer du personnel pour le faire à leur place) ou en accomplissant des tâches d'une manière plus efficace.

Nous croyons que les éducateurs des garderies des deux secteurs devraient profiter de la subvention pour l'augmentation de salaire des employés de services de garde. On nous a signalé le cas d'une superviseure du secteur sans but lucratif qui avait été privée par son conseil de l'augmentation de salaire et que cette privation pouvait être interprétée comme une action disciplinaire. Nous ne croyons pas que les conseils du secteur sans but lucratif devraient avoir le pouvoir de priver les éducateurs des fonds de la subvention pour l'augmentation de salaire des employés de services de garde, et nous estimons que le ministère des Services sociaux et communautaires devrait prendre une mesure sans tarder pour s'assurer que tous les éducateurs bénéficient de ces fonds.

4. **Que l'on mette à la disposition des parents les nouvelles subventions aux droits d'admission pour qu'ils puissent se procurer les services du secteur de garderies de leur choix.**

Le ministère des Services sociaux et communautaires a annoncé qu'à partir du 1er janvier 1992, les nouvelles subventions aux droits d'admission ne seraient accordées qu'aux programmes sans but lucratif, à moins que la municipalité ne puisse démontrer que les services de garde d'enfants sans but lucratif ne sont pas disponibles.

Par le passé, les parents qui recevaient une subvention de leur administration locale avaient la possibilité de choisir la garderie pour leur enfant. Si les parents décidaient de transférer leur enfant dans une autre garderie, la subvention accompagnait l'enfant. Par le passé, le gouvernement a toujours acheté les services de garde d'enfants directement auprès de la garderie choisie par les parents.

La nouvelle décision du NPD divisera les familles, puisque les familles qui disposent de subventions et qui ont recours aux garderies privées seront forcées de placer les frères et soeurs plus jeunes dans des garderies sans but lucratif. Le message aux parents est clair : ou vous mettez votre enfant dans une garderie sans but lucratif ou vous serez forcés d'accepter les inconvénients et le stress de placer vos enfants dans plus d'une garderie.

Nous croyons que cette politique représente une discrimination contre le choix des parents et qu'il y a lieu de l'abolir immédiatement. Un grand nombre de parents qui prennent une décision en matière de garderie le font pour des raisons comme l'emplacement de la garderie et les transports. Si cette politique n'est pas modifiée, elle créera davantage de difficultés pour les familles qui souhaitent que leurs enfants bénéficient des services de garderie dont ils ont besoin avec continuité et sensibilité.

5. Que l'on mette un terme à l'accroissement des dépenses en immobilisations pour les garderies tant que le vérificateur provincial n'aura pas effectué une vérification des dépenses en matière de garderie.

Au cours des trois exercices précédents (1990 à 1992), les dépenses en immobilisations et d'exploitation ont augmenté de 43 pour 100. Cependant, le nombre d'enfants desservis a diminué de 12 pour 100. Un grand nombre de ces fonds nouveaux ont été dépensés en subventions aux immobilisations pour les nouvelles garderies sans but lucratif.

Nous croyons qu'il y a lieu de plafonner les dépenses en immobilisations des garderies (à l'exception des nouvelles subventions), tant que l'on n'aura pas effectué une vérification des dépenses en matière de garderie. Il ne faudrait affecter des subventions qu'après une étude intégrale des besoins. C'est la seule façon de s'assurer que le financement de l'expansion est dirigé vers les régions qui souffrent d'une pénurie authentique de services.

5.1 Que l'on mette en place un système de contrôle pour s'assurer de l'obligation redditionnelle des deniers publics.

En 1989, le vérificateur général a signalé un problème de responsabilité grave dans le domaine des dépenses en matière de garderies, notamment dans le secteur sans but lucratif. Il a signalé un certain nombre de domaines où il y avait eu des abus, des pertes et du double emploi, tant au niveau municipal

qu'au niveau provincial. Par exemple, dans la région métropolitaine de Toronto, 500 garderies agréées sur 700 ont été inspectées à la fois par le ministère et la municipalité. Le vérificateur a mentionné qu'en 1989 il y avait des places vacantes dans les garderies. Le problème était que le manque de subventions empêchait les enfants de remplir les places libres. On a recommandé que le ministère détermine les domaines où l'on engageait des coûts inutiles afin de dégager des fonds qui permettraient à davantage d'enfants d'accéder au système.

Le NPD a ignoré les conclusions du vérificateur provincial. Le gouvernement NPD a été plus loin en trouvant de nouveaux moyens pour permettre aux garderies sans but lucratif qui connaissaient des difficultés financières d'obtenir des fonds supplémentaires.

Une analyse attentive fait ressortir l'écart grandissant dans l'augmentation des dépenses en pourcentage par rapport au nombre d'enfants desservis de 1985 à 1992.

5.2 Que l'on élabore des lignes directrices provinciales en matière d'évaluation des besoins pour la création de nouvelles garderies sans but lucratif.

En dépit d'une baisse de l'utilisation des garderies depuis 1990, on continue de dépenser des millions de dollars des contribuables pour bâtir de nouvelles garderies sans but lucratif, même dans les régions où l'on dispose de places dans les établissement existants. Par exemple, à Richmond Hill, on a bâti 11 nouvelles garderies sans but lucratif en dépit de la disponibilité de places dans les établissements existants. À Hamilton, on a ouvert 7 nouvelles garderies sans but lucratif en 1991, alors que la même année, on avait fermé 12 garderies, dont 6 sans but lucratif et bâties antérieurement grâce aux deniers publics. En dépit de ces faits, en février 1992, le ministère des Services sociaux et communautaires a annoncé des subventions de 400 000 $ pour créer 42 autres places dans des garderies sans but lucratif à Hamilton.

Le manque de planification provinciale a nettement abouti à des pertes de millions de dollars qui auraient pu servir à créer des places subventionnées pour les enfants dans le besoin.

6. Que le gouvernement explore d'autres mécanismes de financement des garderies.

Kids First Parent Association of Canada a recommandé que l'on subventionne les familles plutôt que les institutions. Au coeur de leur conviction se trouve la reconnaissance que toutes les familles avec des enfants ont des dépenses de garde d'enfants, que les enfants aillent ou non dans les garderies. Nous sommes d'accord avec ce raisonnement.

La politique néo-démocrate propose d'accroître les dépenses publiques provenant de tous les contribuables et d'utiliser les fonds pour financer une seule option de garderie, celle des établissements sans but lucratif. Le problème essentiel que pose cette philosophie est que toutes les familles ne choisissent pas ce genre de garderie pour leurs enfants.

Nous croyons que les parents devraient avoir la possibilité en toute justice de choisir la garderie qui convient le mieux à leurs besoins. Le système du NPD a l'inconvénient de faire payer deux fois les parents qui décident de recourir aux services du système de garderies privées pour les services obtenus.

Le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario croit que les subventions au comptant et les crédits d'impôt mis sur pied en collaboration avec le gouvernement fédéral pourraient offrir aux familles un plus grand choix en matière de garderies. Nous croyons que ce sont ces options qu'il y aurait lieu d'explorer.

Résumé

Nous croyons que ce n'est pas le rôle du gouvernement de dépenser des recettes fiscales si précieuses pour offrir le même service que le secteur privé fournit déjà à la satisfaction des parents, des enfants et des contribuables. Le résultat désastreux a été la destruction du gagne-pain d'éducateurs de garderies et d'exploitants des garderies du secteur privé qui sont essentiellement des femmes.

Les millions de dollars qui ont été affectés par le NPD dans le seul but de détruire le secteur des garderies privées auraient dû servir à fournir des services de garde d'enfants à ceux qui en avaient besoin.

Nous demeurons préoccupés par les victimes, en grande partie les femmes et les enfants, de la vendetta idéologique du NPD contre l'entreprise privée dans la prestation de services de santé et de services sociaux.

Le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario est le seul parti politique de notre province qui n'a cessé de reconnaître la contribution et la valeur des services des garderies privées en Ontario. Nous avons également appuyé l'élargissement des garderies sans but lucratif où il existait un besoin manifeste de services.

Nous croyons que la province devrait traiter sur le même pied d'égalité les exploitants et les éducateurs des garderies privées comme des garderies sans but lucratif. L'appui du gouvernement devrait en tout état de cause profiter aux parents qui sont les meilleures personnes pour prendre des décisions à propos de leurs propres enfants et des services dont ils ont besoin.

ANNEXE III

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES GOUVERNEMENTALES

Calendrier des audiences et des témoins

ORDRE DU JOUR

Salle 2

Le mardi 24 mars 1992

Envisager la question désignée conformément au règlement 123 se rapportant aux services de garde d'enfants.

10 h - 12 h	L'honorable Marion Boyd Ministre des Services sociaux et communautaires Ministre déléguée à la condition féminine
14 h	United Voices for Fair Treatment in Child Care Jackie Cousins, présidente Ellen M. Versteeg-Lytwyn
14 h 40	Ontario Coalition for Better Day Care Jane Bertrand Kerry McCuaig Carol Anne Sceviour
15 h 20	Association of Day Care Operators of Ontario Judith Preston, présidente
16 h	Annulé
16 h 20	Humberside Montessori School Day Care and Village Nursery Felix Bednarski, administrateur
16 h 40	Cedar Grove Children's Centre Sue Kendall, directrice
17 h	Childcare Resource and Research Unit Université de Toronto Martha Friendly
17 h 10	Ajournement

Le mercredi 25 mars 1992

10 h	Little Red School House Day Care Center Kathy Alexander
10 h 20	ABC Child Care Ian Gibb, directeur administratif
10 h 40	Wee Care Day Care Joan Zimmerman Kristy Burnett
11 h	Le Réseau ontarien des services de gardes francophones Claire McCullough
11 h 20	Brant Children's Centre Heather Knoepfli Peter Knoepfli
11 h 40	Ressel Day Nursery School Greg Ressel Mariola McGinn
13 h 40	Association d'éducation des petits de l'Ontario Lesley Russell
14 h	Gillian Doherty
14 h 20	Kathy's (Family) Home Day Care Centres Kathy Sarginson
15 h	Policy Research Centre on Children, Youth and Families Laura Johnson
15 h 20	The Moppet School Diane McBride
15 h 40	Janet Hodgkinson
16 h	Children Are VIPS Carolyn Koff
16 h 20	Moore Place Daycare Lucy Quaglia
16 h 40	Margaret Haynes

ANNEXE IV

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES GOUVERNEMENTALES

LISTE DES PIÈCES

Question désignée conformément au règlement 123 se rapportant aux services de garde d'enfants.

PIÈCE N° 1/06/01	UNITED VOICES FOR FAIR TREATMENT IN CHILD CARE - Mémoire en date du 23 mars 1992.
PIÈCE N° 1/06/02	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Rapport préparé par Gillian Doherty intitulé Child Care - Factors Related to Quality in Child Care : A Review of the Literature.
PIÈCE N° 1/06/03	ELLEN VERSTEEG-LYTWYN - Mémoire en date du 24 mars 1992.
PIÈCE N° 1/06/04	ASSOCIATION OF DAY CARE OPERATORS OF ONTARIO - Mémoire en date du 24 mars 1992
PIÈCE N° 1/06/05	ÉGLISE BAPTISTE LORNE PARK - Mémoire en date du 18 mars 1992, par W. Masson, président du conseil, ressources et gestion.
PIÈCE N° 1/06/06	MARTHA FRIENDLY - Mémoire composé d'extraits de la transcription du Comité spécial sur la santé en date du 24 mars 1987.
PIÈCE N° 1/06/06A	MARTHA FRIENDLY - Liste des groupes en faveur des garderies sans but lucratif ainsi qu'une liste d'études.
PIÈCE N° 1/06/07	CHILD CARE CENTRES - Mémoire par Ian Gibb, directeur administratif de ABC Child Care Centres, London (Ontario), intitulé «Listen to the people».
PIÈCE N° 1/06/08	CITÉ DE NIAGARA FALLS - Copie de la résolution par la ville sur la politique du gouvernement en matière de garderie en date du 20 janvier 1992.
PIÈCE N° 1/06/09	ASSOCIATION OF DAY CARE OPERATORS OF ONTARIO - Mémoire en date du 25 mars 1992.

PIÈCE N° 1/06/10	LITTLE RED SCHOOL HOUSE DAY CARE CENTRE - Mémoire par Kathy Alexander.
PIÈCE N° 1/06/11	BRANT CHILDREN'S CENTRE - Mémoire par Heather Knoepfli et Peter Knoepfli, en date du 25 mars 1992.
PIÈCE N° 1/06/12	MARIOLA McGINN et GREGG RESSEL - Mémoire
PIÈCE N° 1/06/13	ASSOCIATION D'ÉDUCATION DES PETITS DE L'ONTARIO - Rapport préparé par le Comité de politique publique, Association d'éducation des petits de l'Ontario, division de Hamilton, intitulé : «A Regional Analysis of Canada of Canada's National Child Care Subsidy System».
PIÈCE N° 1/06/14	GILLIAN DOHERTY - Mémoire intitulé «Quality in Non-profit and for-profit Child Care : A review of what the research tells us».
PIÈCE N° 1/06/15	GILLIAN DOHERTY - Extraits du livre de Gillian Doherty «Quality Matters in Child Care».
PIÈCE N° 1/06/16	KATHY SARGINSON - Mémoire en date du 25 mars 1992.
PIÈCE N° 1/06/17	KATHY SARGINSON - Mémoire en date du 25 mars 1992.
PIÈCE N° 1/06/18	THE POLICY RESEARCH CENTRE ON CHILDREN, YOUTH AND FAMILIES - Mémoire par Laura C. Johnson.
PIÈCE N° 1/06/19	JANET HODGKINSON - Mémoire.
PIÈCE N° 1/06/20	MOORE PLACE DAY CARE - Mémoire par Lucy Quaglia.
PIÈCE N° 1/06/21	CAROLYN KOFF - Mémoire.
PIÈCE N° 1/06/22	LISA PHILLIPS - Mémoire.
PIÈCE N° 1/06/23	MARGARET HAYNES - Mémoire.
PIÈCE N° 1/06/24	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Communiqué de presse en date du 2 décembre 1991.
PIÈCE N° 1/06/25	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Réponse aux questions de Dianne Poole.

PIÈCE N° 1/06/26	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Child Care Quarterly Status Report provincial Summary, en date du 30 septembre 1991.
PIÈCE N° 1/06/27	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Day Care Nurseries Information System : Tableau exposant les programmes en français et bilingues des garderies privées et sans but lucratif en Ontario, au 31 décembre 1991.
PIÈCE N° 1/06/28	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Copie d'une lettre adressée aux exploitants des garderies en date du 24 février 1991.
PIÈCE N° 1/06/29	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Étude préparée par The Kapelos-Edwards Group pour le ministère, intitulée Child Care Conversion Incentives Study, rapport en date du 10 octobre 1989.
PIÈCE N° 1/06/30	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Rapport préparé par Sharon M. West, intitulé A Study on Compliance with the Day Nurseries Act at full-day child care centres in Metropolitan Toronto.
PIÈCE N° 1/06/31	MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES - Réponse aux questions posées par le comité en date du 25 mars 1992.